

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ASSURANCE PAR L'ÉTAT DES RISQUES MARITIMES DE GUERRE

PENDANT LA GUERRE DE 1914

ORGANISATION - FONCTIONNEMENT - RÉSULTATS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée, et soutenue le mardi 1^{er} juin 1926, à 4 heures

PAR

Michel STOURM

Président : M. RIPERT, professeur
Suffragants { MM. LYON-CAEN, professeur
HÉMARD, professeur

PARIS

JOUVE & C^o, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1926

THESE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ASSURANCE PAR L'ÉTAT

DES

RISQUES MARITIMES DE GUERRE

PENDANT LA GUERRE DE 1914

ORGANISATION - FONCTIONNEMENT - RÉSULTATS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 1^{er} juin 1926, à 4 heures

PAR

Michel STOURM

Président : M. RIPERT, professeur

*Suffragants { MM. LYON-CAEN, professeur
HÉMARD, professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

*Ce modeste travail terminé le jour
même où il nous quitta.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'ASSURANCE PAR L'ÉTAT
DES
RISQUES MARITIMES DE GUERRE
PENDANT LA GUERRE DE 1914
ORGANISATION — FONCTIONNEMENT — RÉSULTATS

AVANT-PROPOS

Le chimiste qui a découvert, par le raisonnement, les lois régissant l'association de deux ou plusieurs corps simples peut ensuite vérifier, par une expérience de laboratoire, l'exactitude de ses déductions. Il en est de même du physicien, du biologiste et généralement de tous ceux qui pratiquent les sciences dites expérimentales.

L'économiste, lui, ne dispose pas de ce moyen de contrôler les théories qu'il émet ; l'expérience en constitue bien la base et la justification, mais il n'a aucune action sur elle, il attend qu'elle se réalise et, tant que cette réalisation n'est pas intervenue, ses opinions, si logiques et persuasives soient-elles, n'ont qu'une valeur purement spéculative et ne peuvent être considérées comme véritablement scientifiques.

Il est bien certain, par exemple, que si quelqu'un avait voulu, il y a une vingtaine d'années, rechercher comment l'Etat pouvait, et s'il devait intervenir dans l'assurance des risques maritimes de guerre, ses travaux n'eussent pu s'étayer sur aucune expérience, l'Etat n'ayant jamais couvert de tels risques pour d'autres navires que les siens. L'auteur que nous imaginons n'eût pas pu, de même, faire état des interventions gouvernementales dans les autres branches de l'assurance dont la technique et le fonctionnement diffèrent entièrement de ceux de l'assurance maritime, et il lui eût fallu rechercher dans son seul raisonnement la solution de ce problème qui n'était pas alors susceptible d'être étudié autrement que d'un point de vue purement spéculatif.

C'est d'ailleurs en raison de ces difficultés que les auteurs ayant traité, avant 1914, de l'assurance des risques maritimes de guerre (1) se sont tous uniquement attachés à la détermination juridique de ce risque dans les rapports entre assureurs et assurés, laissant de côté l'aspect économique de la question.

Pendant la dernière guerre, l'Etat qui, chez les belligérants faisant des opérations de commerce et d'industrie, devenait armateur pour les besoins du moment, s'est fait aussi, dans de nombreux pays, assureur des risques maritimes de guerre. L'expérience qui, dans ce domaine, faisait autrefois com-

1. Voir bibliographie à la fin de l'ouvrage.

plètement défaut s'est abondamment multipliée depuis ; il est donc désormais possible de s'y aventurer avec quelque profit, et c'est le but que nous nous proposons dans cette étude. Nous y examinerons comment, au cours de la dernière guerre, fut organisée, dans les principaux pays du monde, l'assurance des risques maritimes de guerre par l'Etat, et nous rattacherons les divers modes usités à trois systèmes types que nous étudierons en détail.

Nous consacrerons une première partie à l'organisation qui fut pratiquée en France où, après avoir assuré directement, en concurrence avec les compagnies privées, les risques maritimes de guerre, l'Etat s'est constitué un monopole pour les risques afférents aux corps de navires.

Nous étudierons, en second lieu, le système adopté en Allemagne où le gouvernement s'est borné à organiser et à subventionner des compagnies spécialement créées pour assurer les risques maritimes de guerre.

Une troisième partie sera enfin réservée à l'étude de ce qui fut fait en Angleterre où, indépendamment de son intervention directe pour les assurances sur facultés, l'Etat s'est borné, pour les corps de navires assurés par les « clubs », ou associations mutuelles, à prendre les risques en réassurance.

Après avoir ainsi étudié en détail les trois systèmes types et consacré, à l'occasion de chacun d'eux, quelques pages aux autres systèmes étrangers qui

s'en rapprochent, nous chercherons à déterminer, à la lumière des faits, comment on doit concevoir l'intervention de l'Etat dans l'assurance des risques maritimes de guerre.

PREMIÈRE PARTIE

LE SYSTÈME FRANÇAIS
ET LES SYSTÈMES ÉTRANGERS
QUI S'Y RATTACHENT

CHAPITRE PREMIER

LE SYSTÈME FRANÇAIS. — PREMIÈRE PÉRIODE.
L'ASSURANCE FACULTATIVE

L'un des premiers soucis du Gouvernement français, au lendemain de la déclaration de guerre, fut d'assurer l'approvisionnement alimentaire du pays. La France est, en effet, tributaire de l'étranger, pour son alimentation, dans des proportions considérables. Elle importe, notamment, chaque année, des céréales, du sucre et de la viande que son sol et ses élevages ne produisent pas en quantité suffisante pour satisfaire aux besoins de l'alimentation nationale. Il était à prévoir que, du fait de la guerre, les besoins du pays ne manqueraient pas de s'accroître alors que l'on ne pouvait plus compter sur sa production paralysée par le départ aux armées de tous les hommes jeunes et valides.

Les pays exportateurs de blé auxquels nous nous adressions jusqu'alors pour compléter notre production insuffisante se trouvaient être, par ailleurs, soit en lutte contre nous, comme la Hongrie, soit dans l'impossibilité de nous envoyer leurs récoltes, comme la Russie et la Roumanie, de sorte que c'est à des pays d'outre-mer que nous allions avoir recours. Le ravitaillement régulier de la France par la voie maritime était donc un des éléments essentiels de la défense nationale, et l'on conçoit sans peine que son organisation ait, dès les premiers jours de la guerre, inquiété le Gouvernement.

Le décret du 11 août 1914. La Commission exécutive

L'activité gouvernementale se manifesta, tout d'abord, par l'institution d'une Commission exécutive des Achats et Transports par Mer qui fut organisée par un décret du 11 août 1914 (1), et dont, malgré son titre prometteur, la mission se limita, en fait, à l'assurance des risques de guerre par l'Etat. Cette commission, qui fut présidée par M. Maurice Bloch, Procureur Général à la Cour des Comptes, était exclusivement composée de neuf hauts fonctionnaires, choisis parmi les directeurs de ministères, inspecteurs des finances, amiraux, etc. ; elle comprenait aussi M. Ch. Lyon-Caen, doyen honoraire de la Faculté de Droit de Paris et, comme collaborateurs

1. *J. O.*, 12 août 1914, p. 7338.

techniques, M. Leverd, courtier-juré d'assurances près la Bourse de Paris, M. R. Fromageot, président du Comité des Assureurs maritimes de Paris, et M. E. Audouin, Secrétaire de ce Comité.

Le décret du 13 août 1914. L'assurance d'Etat

Le rôle de la Commission Exécutive des Achats et Transports par Mer, qui n'était pas déterminé par le texte la nommant, fut organisé par le décret du 13 août 1914 (1) que nous nous proposons maintenant d'étudier en détail car il constitue la base de l'assurance par l'Etat des risques de guerre dans notre pays.

Le décret du 13 août 1914 était considéré par ses promoteurs et par ceux qui devaient en être les bénéficiaires comme une aide efficace que le Gouvernement venait offrir au commerce maritime. L'Etat, loin d'imaginer qu'il serait, par la suite, amené à rendre son assurance obligatoire pour recruter suffisamment de clients, estimait alors qu'en acceptant d'assurer contre les risques maritimes de guerre, il faisait une faveur à ceux qu'il autorisait à s'adresser à lui. Il ne vint donc pas offrir son assurance à tout venant, mais la réserva à certaines personnes, celles seulement qu'il estimait devoir protéger dans l'intérêt de la défense nationale.

1. J. O., 14 août 1914, p. 7419.

Assurances des corps de navires

Pour les corps de navires, l'Etat n'assurait, à l'imitation de ce qui fut fait en Angleterre, que les bâtiments battant pavillon national et immatriculés dans un port français. Il ne couvrait ni les navires étrangers ni même ceux ayant leur port d'attache aux colonies (1).

Les fonctionnaires chargés de la conclusion des contrats, et qui n'étaient nullement des techniciens, auraient été fort embarrassés de déterminer la valeur des navires dont on leur proposait l'assurance. L'Etat exigeait donc que ces navires fussent préalablement couverts contre les risques ordinaires de navigation par une police assurant au moins 25 0/0 de leur valeur, et cette évaluation, effectuée par un homme de l'art, servait alors de base à l'assurance d'Etat.

La Commission Exécutive ne devait d'ailleurs couvrir que 80 0/0 de la valeur des navires, probablement à l'exemple du système adopté en Angleterre et suivant lequel, comme nous le verrons plus loin, les sommes couvertes, contre les risques maritimes de guerre, par les associations mutuelles ou « Clubs »

1. Les colonies pouvaient pourvoir elles-mêmes à l'assurance contre les risques maritimes de guerres de leurs propres navires; c'est ainsi que, par arrêtés des 16 et 21 octobre 1914 (*Journal officiel de Madagascar et dépendances* des 17 octobre, p. 1257, et 24 octobre p. 1281), le gouverneur de Madagascar organisa l'assurance, pour la Colonie, des risques maritimes de guerre.

n'étaient réassurées par l'Etat que dans la proportion de 80 0/0. Mais, alors que cette mesure se justifiait très bien chez les Anglais dont les « Clubs » devaient obligatoirement conserver à leur risques les 20 0/0 que l'Etat ne réassurait pas afin d'avoir un intérêt à la bonne gestion de l'assurance, elle n'avait aucune raison d'être en France.

M. Guernier, commentant, dans son rapport à la Commission de la Marine Marchande de la Chambre des Députés, cette disposition du décret du 13 août 1914 a bien tenté d'en donner l'explication en déclarant qu'elle avait pour but « d'intéresser l'armateur à la conservation de son navire », mais il a ajouté cette seconde observation qui détruit complètement l'effet de la première : « Il lui sera loisible de s'assurer pour le surplus à des « entreprises privées d'assurance ». Puisque l'assuré n'était pas obligé de conserver à sa charge le découvert de 20 0/0, on ne se rend pas bien compte de l'utilité de ce découvert.

En considération de la garantie offerte, l'Etat percevait une prime dont le taux ne pouvait excéder 5 0/0, maximum emprunté au système anglais. Cette prime, fixée pour chaque voyage par la Commission Exécutive, n'était applicable que si le navire partait moins de quinze jours après la conclusion du contrat. On excluait de ce délai les jours pendant lesquels le navire avait été immobilisé par un cas de force majeure.

Lorsque le capitaine n'observait pas, pour sa navigation, les ordres des autorités compétentes, françaises ou alliées, l'Etat était dégagé de toute obligation, à moins que l'armateur ne prouvât que l'infraction commise ne provenait pas de son fait.

L'Etat déclinait enfin toute responsabilité, en cas de prise, si le navire était rendu à son propriétaire après moins de six mois, et il se réservait, pour régler les sinistres, un délai de six mois à dater de la remise de toutes les pièces justificatives de la réclamation.

Assurance des marchandises ou facultés

En ce qui concerne les cargaisons, les conditions de l'assurance différaient suivant qu'il s'agissait de navires partant de France ou s'y rendant.

A l'exportation, l'Etat n'assurait que les marchandises chargées sur des navires battant pavillon français, et immatriculés dans un port français. Par contre, à l'importation, l'assurance d'Etat pouvait s'appliquer à toutes marchandises, qu'elles fussent transportées sur des bâtiments français, alliés ou neutres.

En Angleterre, ainsi que nous l'exposerons plus loin, il en était autrement, et la couverture des risques de guerre par le Gouvernement était réservée aux marchandises voyageant sous le pavillon national. C'est qu'en effet la flotte britannique devait, en raison

de son importance, largement suffire à l'approvisionnement du pays et que, par suite, le principal but du Gouvernement anglais, en organisant l'assurance d'Etat des risques de guerre, était de permettre à cette flotte de continuer librement sa navigation. En France, au contraire, où la flotte nationale se trouvait être insuffisante pour transporter tout ce dont le pays pouvait avoir besoin, le Gouvernement tenait essentiellement à favoriser les importations, de quelque manière qu'elles pussent arriver, et ce souci d'approvisionner le pays primait son désir d'aider l'armement national.

Critiques suscitées par le décret du 13 août 1914.

Doléances des armateurs

Le décret du 13 août 1914 suscita, dès l'origine, d'assez vives doléances de la part des armateurs, et leur Comité Central intervint, à plusieurs reprises, auprès des pouvoirs publics (1) pour tenter d'obtenir que l'assurance par l'Etat des risques de guerre fut organisée en France, comme elle l'était en Angleterre, dans l'unique but de favoriser l'armement national. Pour cela, il était nécessaire que l'assurance d'Etat fut réservée aux navigations effectuées sous pavillon français, et qu'elle couvrit, d'autre part,

1. Comité Central des Armateurs de France, *Circ. 916*, du 12 décembre 1914, p. 350 et s.

toutes ces navigations. C'est donc cette double demande que le Comité Central des Armateurs de France présenta au Gouvernement, et ce d'ailleurs avec des résultats très différents.

Sur le premier point, le Ministre de la Marine fut intraitable. Il estimait, en effet (1), que la flotte française était insuffisante pour assurer, non seulement « le rapide et complet ravitaillement du pays », mais encore le transport des marchandises exportées de notre pays, et le décret du 10 octobre 1914 (2), venant modifier celui du 13 août quant à l'assurance des marchandises, loin de limiter cette assurance, comme le demandaient les armateurs, aux cargaisons des navires battant pavillon français, l'étendit à toutes celles en provenance ou à destination de la France, qu'elles fussent chargées à bord de bâtiments français, alliés ou neutres. La seule concession alors consentie aux armateurs français fut l'application d'une surprime aux cargaisons chargées sur navires étrangers, ce qui favorisait indirectement les transports effectués sous pavillon national.

La seconde demande des armateurs, qui avait trait à l'assurance par l'Etat de toutes les marchandises transportées par des navires français, bien qu'elles n'eussent ni comme origine, ni comme destination

1. Voir lettre du Ministre de la Marine adressée, le 8 septembre 1914, au Comité Central des Armateurs de France, et reproduite dans sa *Circulaire* 908, p. 170.

2. *J. O.*, 11 octobre 1914, p. 8429.

des ports de France, fut au contraire prise en considération par le Gouvernement qui décida, par le décret du 10 octobre 1914, que : « la garantie (de « l'Etat, s'applique également aux cargaisons trans-
« portées par navires battant pavillon français, et
« immatriculés dans un port français, au départ et
« à destination de l'Etranger ». Pour l'application de cette disposition, les ports des colonies françaises et des pays de protectorat étaient assimilés aux ports de la Métropole.

Divers simplifications furent également apportées au fonctionnement de l'assurance d'Etat ; c'est ainsi que le décret du 12 septembre 1914 donna qualité au président de la Commission exécutive pour signer, par délégation spéciale du Ministre des Finances, les contrats arrêtés par ladite commission.

Des dispositions favorables aux armateurs furent adoptées pour les assurances de pêche, le Gouvernement accorda des facilités pour le paiement des primes et, à la demande de la Chambre de commerce de Saint-Etienne, il établit des polices flottantes sur facultés qui reçurent d'ailleurs, en pratique, fort peu d'applications.

Le décret du 12 novembre 1914.
L'assurance de la baraterie de patron

Le 12 novembre 1914 intervint un troisième décret (1) apportant deux modifications importantes aux conditions dans lesquelles s'exerçait jusqu'alors l'assurance d'Etat.

La première de ces modifications avait trait au délai dans lequel le navire devait quitter le port de départ pour bénéficier du taux de prime coté par la Commission exécutive. Ce délai avait été fixé, ainsi que nous l'avons précédemment exposé, par le décret du 13 août 1904, à quinze jours de la conclusion du contrat, et la seule sanction d'un départ tardif du navire était une majoration éventuelle de la prime stipulée. Le décret du 12 novembre 1914 abrogea simplement la disposition qui précède, mais, en même temps, l'Etat introduisait dans ses polices un article qui aggravait singulièrement la situation des armateurs ; il y était décidé, en effet, que si le navire ne partait pas dans le délai prévu par la police, et dont la durée variait suivant les voyages, le contrat était, non pas, comme auparavant, prorogé moyennant une prime différente, mais annulé de plein droit, l'Etat conservant, à titre d'indemnité, la moitié de la prime.

La seconde modification apportée par le décret

1. *J. O.*, 15 novembre 1914, p. 8 687.

du 12 novembre 1914 aux textes alors en vigueur était plus grave encore pour les assurés puisqu'elle éliminait de l'assurance d'Etat un des risques dont ils avaient le plus à craindre : la baraterie de patron.

On désigne, en droit maritime, sous le nom de baraterie de patron, les fautes commises par le capitaine ou par l'équipage au cours de la navigation. Ces fautes peuvent être génératrices de dommages que l'article 353 du Code de Commerce exclut normalement de l'assurance; mais il est devenu, depuis lors, d'un usage constant d'assurer la baraterie de patron, et tous les imprimés de polices françaises dérogent, sur ce point, au Code de Commerce.

L'Etat s'était conformé à cet usage dans l'article 5 du décret du 13 août 1914 car, s'il y était décidé que la Commission exécutive pouvait décliner toute responsabilité quand le capitaine n'avait pas observé les instructions des autorités navales françaises ou alliées, on ajoutait : « Toutefois la garantie subsiste *« tera s'il est justifié que l'infraction commise ne provient pas du fait de l'armateur. »* La seule faute exclue de l'assurance était donc celle à laquelle l'assuré avait participé, c'est-à-dire sa propre faute. Le décret du 12 novembre 1914 supprima cette dernière exception, cessant par suite de couvrir la baraterie de patron, même lorsqu'aucun reproche ne pouvait être formulé contre l'armateur. De plus, alors qu'auparavant, seules étaient susceptibles d'entraîner la déchéance de l'assuré les inobservations

par le capitaine des ordres qu'il avait reçus quant au départ de navire ou à la « route à suivre », cette dernière expression fut remplacée, dans le décret du 12 novembre 1914, par celle de « conduite à la mer » qui, dans l'esprit du Gouvernement, devait uniquement s'appliquer aux ordres relatifs à la route, aux feux, et à l'usage de la T. S. F., mais était, le cas échéant, susceptible d'une interprétation extensive infiniment dangereuse pour les assurés.

Si l'on ajoute à cela qu'aux termes du nouvel imprimé de police, le capitaine était tenu, non seulement de se conformer aux ordres reçus, mais encore de les provoquer en s'adressant aux autorités maritimes ou consulaires de France, d'Angleterre, ou de l'un des pays alliés, on comprendra combien les armateurs s'émurent de la manière dont l'Etat entendait pratiquer l'assurance des risques de guerre.

Une abondante correspondance fut échangée à cette occasion entre le Ministre de la Marine et le Comité Central des Armateurs de France. Ce dernier fit valoir que la pratique générale en matière d'assurances maritimes était de mettre la baraterie de patron à la charge des assureurs, et montra combien le système inauguré par l'Etat était dangereux pour l'armement français.

Le Ministre répondit (1) qu'en effet la baraterie

1. V. la lettre adressée, le 24 novembre 1914, par le Ministre de la Marine au Comité Centrale des Armateurs de France, et reproduite dans la *Circulaire* 916 de ce Comité, p. 397.

de patron était un risque assurable, mais qu'en raison de l'importance primordiale de ce risque dans des circonstances où la stricte observation des instructions données par les autorités maritimes françaises ou alliées permettait d'éviter la majeure partie des sinistres, il eut été injuste d'imposer à tous des primes élevées pour couvrir un risque dont les armateurs n'avaient rien à craindre s'ils exigeaient de leurs capitaines une bonne volonté qu'ils étaient seuls à même d'en obtenir.

En définitive, chacun resta sur ses positions, et la seule concession consentie par le Gouvernement fut de dispenser les capitaines d'aller demander des instructions aux autorités maritimes ou consulaires autres que celles de France et d'Angleterre.

Deux autres innovations de l'imprimé de police de novembre 1914 sont à signaler. La faculté d'escale n'existe plus, aux termes de l'article 1, § 6, que sur la route directe et, d'autre part, suivant l'article 2 § 7, les risques cessent dans un certain délai après l'arrivée du navire, alors qu'avec l'ancienne rédaction, ils se continuaient jusqu'à la fin du débarquement quelle qu'en fût la durée.

Cet ensemble de dispositions aggravant la situation des armateurs assurés par l'Etat, suscita, de leur part, d'énergiques protestations, et nous ne pouvons mieux faire, pour déceler quel était, à cette époque, leur état d'esprit que de reproduire ci-après un extrait de la *Circulaire 916* (p. 352) du Comité

Central des Armateurs de France dont le rédacteur apprécie, en ces termes, les premiers résultats de l'assurance d'Etat :

« Si, des exigences nouvelles de la Commission,
 « on rapproche les taux exagérés des primes, qu'en
 « dépit des observations présentées à plusieurs
 « reprises par le Comité, elle persiste à demander
 « pour les affaires soumises à son examen, on com-
 « prend pourquoi un si petit nombre d'armateurs ont
 « eu recours, jusqu'ici, à l'assurance d'Etat. Le Gou-
 « vernement ne devra pas être surpris si, dans
 « l'avenir, les armateurs cessent complètement de
 « recourir à la garantie de l'Etat contre les risques
 « de guerre, tout au moins en ce qui concerne l'as-
 « surance sur corps.

«

« Ainsi, la Commission Exécutive n'atteint pas le
 « but pour lequel elle avait été instituée, but qui
 « était de protéger, non les assureurs français,
 « mais le trafic de la nation et d'aider par suite le
 « pavillon national sous lequel s'effectue une partie
 « importante de ce trafic. Au début de la guerre,
 « l'assurance d'Etat a rendu un réel service ; mais,
 « aujourd'hui que le marché libre des assurances
 « a pris plus d'extension, l'assurance d'Etat, telle
 « qu'elle fonctionne, n'offre plus le même intérêt. »

Ce jugement sévère n'était nullement exagéré, et l'examen des affaires réalisées par la Commission après le 12 novembre 1914 permet de constater

qu'elle fut alors considérablement délaissée par les armateurs.

Régularisation de la situation. Loi du 10 avril 1915. Le partage des bénéfices résultant des opérations d'assurance.

Une opération aussi importante que l'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre ne pouvait continuer à être régie par des décrets. La gravité de cette mesure au point de vue économique, et surtout le fait qu'elle était susceptible d'engager les finances publiques rendaient indispensable son approbation par le Parlement. Le Gouvernement déposa donc, au début de l'année 1915, un projet de loi sanctionnant les décrets qui régissaient alors l'assurance d'Etat. Ce projet, qui donna lieu à d'intéressants rapports des Commissions de la Marine Marchande et du Budget à la Chambre des Députés, fut voté sans débats par les deux assemblées législatives, et devint la loi du 10 avril 1915 (1).

La loi du 10 avril 1915 reproduisait le texte du décret du 13 août 1914 tel qu'il avait été modifié par ceux des 12 septembre, 10 octobre, et 12 novembre 1914. Elle apportait, toutefois, à ce texte, des modifications de détail, et y ajoutait une innovation qui mérite d'être spécialement étudiée. Dans l'article 5 de la loi, on ne faisait obligation à l'assuré

1. *J. O.*, 14 avril 1915, p. 2 196.

que de suivre les ordres des autorités maritimes et consulaires *françaises* alors que, d'après le même article des décrets, il devait également se conformer à ceux des autorités *alliées* ; de plus, l'inobservation de ces règles ne devenait une cause de déchéance que si elle avait eu une influence directe sur le sinistre.

Ensuite venait l'innovation importante que la loi du 10 avril 1915 ajoutait aux conditions antérieures de l'assurance d'Etat. Elle résultait de l'article 12 ainsi conçu :

« A la clôture de la liquidation des opérations
 « d'assurance régies par les articles ci-dessus, le
 « reliquat actif, s'il en existe, sera divisé en deux
 « parts, savoir : les sommes provenant des primes
 « versées pour l'assurance des navires, et celles
 « provenant des primes versées pour l'assurance
 « des cargaisons. Les premières seront distribuées
 « aux assurés, proportionnellement aux primes par
 « eux acquittées, les secondes seront versées à la
 « Caisse des Invalides de la Marine. »

Cette disposition, inspirée par le Comité Central des Armateurs de France, et brillamment défendue à la Chambre par la Commission de la Marine Marchande et son rapporteur, M. Guernier, fut combattue par M. Brousse, rapporteur de la Commission du Budget de cette même assemblée, et fit l'objet d'observations fort judicieuses des assureurs.

Examinons les arguments qui furent invoqués à l'appui de ces diverses opinions.

M. Brousse, rapporteur de la Commission du Budget, faisait valoir, à l'encontre de la disposition proposée, deux objections principales.

La première, d'ordre pratique et qui, dit-il, « a déterminé le sentiment de la Commission », c'est la difficulté que présenterait la répartition des bénéfices entre les innombrables intéressés.

La seconde, d'ordre doctrinal, c'est qu'en distribuant les bénéfices de l'assurance d'Etat entre les armateurs qui avaient usé de cette assurance on leur faisait un cadeau puisqu'ils s'étaient déjà fait rembourser ces primes par les chargeurs qui avaient eu recours à eux.

M. Brousse concluait donc en proposant d'adopter pour les primes sur corps la même solution que pour celles sur facultés, c'est-à-dire l'affectation des bonis éventuels à la Caisse des Invalides de la Marine.

M. E. Audouin, secrétaire du Comité des Assureurs Maritimes de Paris, s'éleva également, dans une remarquable note qu'il rédigea, au nom de ses mandants, contre la répartition des bénéfices entre les armateurs assurés auprès de la Commission exécutive, et où il fit valoir, outre des arguments de logique et d'équité, une objection tirée du fondement même de l'assurance.

L'article 12 du projet écrivait-il, en substance, porte une grave atteinte aux principes régissant le

contrat d'assurance. Ce contrat est, en effet, une convention synallagmatique aléatoire dans laquelle la prime versée est la contre-partie des risques couverts et doit être acquise à l'assureur dès que les risques ont commencé à courir. Il y a une exception apparente à ces principes pour les mutuelles, mais cela tient, en fait, à ce que les mutuelles sont des associations où la participation aux bénéfices est compensée par une contribution aux pertes. Il n'en serait nullement ainsi dans l'hypothèse actuelle, et, en restituant aux armateurs une partie de la prime versée par eux, on leur ferait un véritable cadeau.

Reprenant ensuite, mais en l'exposant d'une manière plus complète, l'un des arguments de M. Brousse, M. Audouin démontrait comment l'armateur ne fait que l'avance de la prime d'assurance qu'il comprend dans son fret de sorte qu'il en est remboursé par le chargeur. Ce dernier incorpore le fret dans le prix de sa marchandise et c'est en définitive le consommateur qui paye la prime d'assurance et qui devrait bénéficier du boni éventuel. Une répartition de ce boni entre tous les consommateurs devant être pratiquement irréalisable, et de peu d'intérêt en raison de la somme infime revenant à chacun, la solution la meilleure était d'affecter à la Caisse des Invalides de la Marine, ou à une œuvre sociale, le bénéfice pouvant résulter des opérations d'assurance des risques de guerre par l'Etat.

M. Audouin terminait enfin en montrant combien

la mesure envisagée lésait les légitimes intérêts des compagnies d'assurances privées effectuant, concurremment avec l'Etat, l'assurance des risques de guerre. Ces compagnies se trouvaient déjà désavantagées par le fonctionnement normal de la Commission Exécutive. Limitée par les textes en vigueur à un taux maximum de prime de 5 0/0, cette Commission avait, en effet, un monopole de fait pour toutes les assurances qui, en raison de leur exceptionnelle gravité, étaient cotées à un taux supérieur sur le marché mondial des assurances. Elle avait limité, d'autre part, à 1 0/0 le courtage auquel avaient droit les courtiers-jurés d'assurances pour les affaires souscrites par leur entremise alors que les compagnies privées devaient payer, en vertu d'une ordonnance de 1846, un courtage de 7 1/2 0/0. Il eut été injuste d'ajouter à tous ces avantages, qui favorisaient la Commission au détriment des Compagnies privées, l'appât qu'eut constitué une participation éventuelle aux bénéfices.

La réplique de M. Guernier à ces divers arguments ne fut, à notre avis, nullement convaincante. Il déclarait, tout d'abord, qu'en approuvant le texte proposé, la Commission de la Marine Marchande n'était inspirée, ni par des considérations d'ordre juridique, ni par un souci de symétrie fiscale ; elle cherchait simplement une solution pratique quant à l'affectation des bénéfices réalisés par l'Etat dans l'assurance des risques de guerre.

La prétendue impossibilité de répartir ce bénéfice entre les intéressés n'avait pas paru être une objection sérieuse, car cette difficulté existait déjà pour les répartitions d'indemnités ou de sauvetages entre les très nombreuses compagnies couvrant un même navire contre les risques ordinaires de navigation et que ces répartitions se faisaient cependant avec une relative facilité.

Le fait que la prime se trouvait remboursée à l'armateur par son fret était, suivant M. Guernier, très contestable, et il faisait remarquer que le cours des frets avait parfois subi des variations inverses à celles des primes d'assurances. Il ajoutait que l'Etat ayant déclaré qu'il ne poursuivait, dans l'assurance des risques maritimes de guerre, qu'un but exclusivement économique dont il n'entendait tirer aucun bénéfice, l'on devait rechercher à qui il était le plus légitime d'attribuer le boni éventuel. L'affecter à une bonne œuvre était un procédé commode, mais indigne d'un gouvernement dont les décisions doivent se justifier rationnellement. D'ailleurs, la Caisse des Invalides de la Marine à laquelle tous proposaient de donner le bénéfice résultant des assurances contre les risques de guerre n'avait nullement besoin de cette subvention spéciale. Sa situation n'était pas aggravée du fait de la guerre, bien au contraire, puisque tous les inscrits maritimes mourant par fait de guerre « allégeaient cette « caisse des charges corrélatives à leurs versements

« et qui se seraient traduites, s'ils étaient morts en « d'autres circonstances, ou par un service de re- « traite, ou par des pensions aux veuves ou des se- « cours aux enfants survivants ». Il ne restait donc plus comme preneurs qualifiés du bénéfice réalisé par l'Etat que les artisans de ce bénéfice : les armateurs, et cette attribution était d'autant plus justifiée que la Marine se trouvant, du fait de la guerre et de la concurrence anglaise, dans une situation pénible, il était du devoir du Gouvernement d'aider à son relèvement. « Quand le concours financier, concluait « M. Guernier, n'entraîne aucune dépense pour « l'Etat, il n'y a pas à hésiter. » Nous avons vu que c'est cette dernière opinion qui prévalut devant le Parlement.

Nous réservant d'exposer, dans la conclusion de cette étude, les réflexions que nous suggère la discussion qui précède, nous allons maintenant examiner comment fonctionna, par la suite, l'assurance d'Etat.

Le premier effet de la loi du 10 avril 1915 fut d'attirer vers l'assurance d'Etat les armateurs alléchés par une participation éventuelle aux bénéfices et quelque peu tranquilisés aussi par les atténuations qu'apportait cette loi aux conditions si désavantageuses qui leur avaient été faites par le décret du 12 novembre 1914. Aussi les assurances sur corps qui, aussitôt après ce décret, constituaient une faible part des affaires souscrites par la Commission,

devinrent-elles, à partir de mai 1915, son principal aliment, dépassant en importance le double des assurances sur facultés.

Au cours de l'année 1915, la situation ne se modifia guère. Le taux des primes resta sensiblement le même, et la Commission n'apporta que quelques changements de détail aux imprimés de ses polices sur corps et sur facultés au voyage.

L'année 1916. Le décret du 7 novembre 1916

En 1916, l'assurance d'Etat continua à fonctionner normalement. Pendant les premier et troisième trimestres, les assurances sur facultés furent plus importantes que celles sur corps ; il y eut une proportion inverse pendant les deuxième et quatrième trimestres.

Au cours de cette même année, les conditions des contrats subirent de légères modifications, et le Comité Central des Armateurs de France tenta en vain d'obtenir des Pouvoirs Publics que les primes fussent, à l'exemple de ce qui se faisait en Angleterre, ramenées au taux uniforme de 1,05 0/0.

A cette époque, également, l'Etat se trouva amené à faire bénéficier de son assurance certains navires portant un pavillon étranger. Pendant les deux premières années de la guerre, en effet, la flotte française, très affectée par les dommages matériels qu'elle avait éprouvés et par le travail

intensif qu'elle avait dû fournir pour les besoins de la défense nationale, ne pouvait être reconstituée par les chantiers nationaux que la mobilisation avait désorganisés et qui pouvaient à peine suffire aux réparations, de plus en plus nombreuses, pour lesquelles on avait recours à eux. Les armateurs français, dans l'impossibilité de se procurer de nouveaux navires en France, furent donc amenés à les acquérir à l'étranger.

La plupart des pays étrangers, désirant conserver, autant que possible, leur flotte nationale, s'opposaient alors, d'une manière à peu près absolue, au transfert de pavillon et, par suite, les armateurs français qui achetaient des navires étrangers se voyaient dans la nécessité de les exploiter sous leur pavillon d'origine. Il en était de même, *a fortiori*, pour les bâtiments simplement affrétés par des armateurs français et dont la nationalité ne changeait pas.

Ces deux catégories de navires, qui constituaient une importante partie de notre flotte, et étaient exploités par des Français, dans l'intérêt de la France, ne pouvaient cependant bénéficier de l'assurance d'Etat, réservée, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, aux bâtiments battant pavillon français, et immatriculés dans un port français. Il parut au Gouvernement qu'il y avait là une lacune à combler et, par décret du 7 novembre 1916 (1), il

1. *J. O.*, 8 novembre 1916, p. 9658.

décida que l'assurance d'Etat pourrait s'appliquer aux corps de navires battant pavillon allié ou neutre, appartenant à des armateurs français ou à des sociétés constituées par eux en pays étranger, ainsi qu'à ceux qui seraient affrétés par des Français, et même à tous navires, alliés ou neutres, effectuant un transport de marchandises destinées au ravitaillement national. Ce décret, constitutionnellement illégal puisqu'il modifiait une loi, prévoyait, dans son article 2, qu'il serait soumis à la ratification du parlement. Le Gouvernement déposa donc, le 9 novembre 1916, sur le bureau de la Chambre, un projet en ce sens, mais nous n'avons pas connaissance que ce projet ait été proposé au vote de l'une de nos assemblées législatives.

**L'année 1917. Lois des 25 janvier et 27 février 1917.
Elévation du taux des primes**

En janvier 1917 entrèrent en vigueur de nouveaux imprimés de polices sur corps, à terme, pour vapeurs et navires de pêche. Le Comité des Armateurs intervint à nouveau, à cette époque, pour tenter d'obtenir une réduction du taux des primes, et d'atténuer ainsi les charges qui pesaient alors sur le commerce maritime français. Dans une lettre qu'il adressait dans ce but au Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine Marchande, et dont le texte est reproduit dans sa *Circulaire* 985, le Comité des Armateurs

signalait, en effet, que le transport des soies d'Extrême-Orient, qui avait été jusqu'alors effectué en grande partie par la Compagnie des Messageries Maritimes, lui échappait en faveur des compagnies de navigation anglaises et ce, uniquement parce que le taux de l'assurance d'Etat anglaise, dont pouvaient seules bénéficier les marchandises transportées sur des navires britanniques, était beaucoup moins élevé que celui fixé par la Commission exécutive.

A l'appui de sa thèse, le Comité des Armateurs citait les chiffres suivants qui sont, par eux-mêmes assez impressionnants : le 12 septembre 1916, étaient partis de Hong-Kong le vapeur anglais *Malta* et le vapeur français *Armand Behic* ; or, tandis que ce dernier n'avait embarqué aucune balle de soie, le *Malta* en avait emporté 1.480, moyennant un frêt de 75.000 francs environ, plus 363 balles de déchets de soie. Le 21 septembre, à Shangai, le *Porthos*, de la Compagnie des Messageries Maritimes, n'avait chargé que 50 balles, alors que la malle anglaise, partie la veille, en avait à bord 1.830.

Pour toute la saison de 1916, l'exportation des soies de Hong-Kong sur Marseille s'était d'ailleurs effectuée de la façon suivante :

Transports par la Cie des Messageries maritimes....	579
— Péninsulaire et Orientale.....	7.618

Cet abandon des navires français par les char-

geurs provenait uniquement, suivant le Comité des Armateurs, de ce que seules les cargaisons chargées sur des vapeurs britanniques pouvaient bénéficier de l'assurance d'Etat anglaise dont le taux était de 1,05 0/0 alors que, pour le même voyage, la Commission Exécutive cotait une prime de 2 0/0.

Quelle que fût la valeur des arguments invoqués par les armateurs, le moment était assez mal venu de les faire valoir car la guerre sous-marine prenait, au début de l'année 1917, une intensité telle que la Commission se vit dans la nécessité d'augmenter le taux des primes afin de faire face à ces risques exceptionnels. La limite de 5 0/0 fixée, pour ces primes, par la loi du 10 avril 1915 fut rapidement atteinte, et le Gouvernement, désireux que les primes fussent toujours proportionnées aux risques courus, obtint du Parlement, sans débats, la suppression de cette limite, par la loi du 25 janvier 1917 (1) pour les assurances sur corps, et par la loi du 27 février suivant (2) pour celles sur facultés.

Signalons enfin, pour en terminer avec cette période de l'assurance facultative, deux circulaires ministérielles, en date des 7 et 26 mars 1917 (3), et qui vinrent, la première homologuer la décision prise par la Commission Exécutive d'accorder des

1. *J. O.*, 26 janvier 1917, p. 756.

2. *J. O.*, 28 février 1917, p. 1.668.

3. Comité central des Armateurs de France, *Circ.* 1.004, du 31 août 1917, p. 132.

détaxes de primes à certaines catégories de navires (bâtiments armés, naviguant en convoi ou pourvus d'installation de T. S. F.), la seconde déterminer les conditions de délivrance des certificats de convoyage sur le vu desquels était accordée la détaxe pour navigation en convoi.

CHAPITRE II

LE SYSTÈME FRANÇAIS. — DEUXIÈME PÉRIODE : L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

Le début de l'année 1917 fut la période de la guerre où le blocus sous-marin organisé par l'Allemagne se manifesta avec le plus d'intensité et, devant la gravité croissante du risque de guerre, la Commission Exécutive se vit dans la nécessité de faire subir au taux des primes une hausse corrélative. Nous avons exposé plus haut comment cette hausse, arrêtée tout d'abord par le maximum de 5 0/0 qu'imposait la loi du 10 avril 1915, ne fut plus soumise à aucun frein quand les lois des 25 janvier et 27 février 1917 eurent laissé à la Commission toute latitude pour fixer le taux des primes.

Les armateurs français, inquiets de l'accroissement constant des charges qui pesaient sur eux, intervinrent alors auprès du Gouvernement, et ce dernier, croyant avoir trouvé un remède, ou tout au moins un palliatif, dans l'institution d'une assurance obligatoire des risques de guerre par l'Etat pour les corps de navires, déposa, le 26 février 1917, sur le

bureau de la Chambre des Députés, un projet de loi en ce sens.

Dans l'exposé des motifs précédant ce projet, le Gouvernement exposait les deux principales raisons qui l'avaient incité à le déposer.

Tout d'abord, il avait voulu restreindre le marché libre dont les primes étaient trop élevées et allaient, pour la plupart, à des Compagnies anglaises qui, par le jeu de la réassurance, étaient les véritables assureurs des risques de guerre souscrits en France.

Le second but était de répartir sur un grand nombre d'unités les risques couverts par l'Etat et de lui donner ainsi la possibilité de réduire le taux de ses propres primes.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement rendait obligatoire, pour tous les navires jaugeant plus de 500 tonneaux, l'assurance des risques de guerre par l'Etat. Cette assurance était consentie moyennant le paiement d'une prime fixe mensuelle dont le taux était déterminé, suivant les catégories (vapeurs et voiliers) et l'armement défensif des navires, par des décrets que contresignait le ministre des Finances ainsi que celui des Travaux Publics et du Ravitaillement.

La garantie de l'Etat portait sur la valeur du navire agréé par lui. En cas de perte, l'armateur ne recevait, provisoirement, que 75 0/0 de la valeur assurée, le solde ne lui étant acquis qu'après achat ou commande d'un autre bâtiment accepté, par le

ministre des Travaux Publics et du Ravitaillement, comme équivalent du navire perdu.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement en février 1917 instituait donc une orientation nouvelle de l'assurance par l'Etat des risques de guerre. Jusqu'alors, en effet, cette assurance, purement facultative, avait été créée dans l'unique but de protéger le commerce maritime en lui fournissant, à des taux raisonnables, une couverture des risques de guerre et en régularisant par ses cotations le marché libre des assurances; mais il était loisible aux armateurs, comme aux propriétaires de marchandises, de se faire assurer par l'Etat, par des compagnies privées, ou même de n'être pas assurés du tout. Suivant le nouveau projet, au contraire, ce triple choix ne devait plus exister pour les propriétaires des navires jaugeant plus de 500 tonneaux; il leur fallait désormais assurer nécessairement leurs bateaux et, pour le faire, ils ne pouvaient plus, comme par le passé, s'adresser aux compagnies privées; l'Etat devenait leur assureur obligatoire. La Chambre des Députés, amendant le projet du Gouvernement, alla même jusqu'à étendre cette obligation aux propriétaires de marchandises, créant ainsi, au profit de l'Etat, un véritable monopole des assurances auquel elle renonça par la suite, devant les protestations que suscitait cette innovation dans les milieux commerciaux, et en raison de l'attitude très décidée du Sénat qui refusa de la

suivre dans cette aventureuse voie. Les discussions qui intervinrent à cette occasion dans les commissions comme au cours des débats publics méritent d'être étudiées en détail ; aussi nous y arrêterons-nous d'autant plus volontiers qu'elles constituent le meilleur commentaire de ce qui devait devenir la loi du 19 avril 1917.

Loi du 19 avril 1917. Discussion dans les Commissions.

Débats à la Chambre des députés et au Sénat. L'assurance obligatoire des cargaisons.

Le projet déposé par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre des Députés fut aussitôt renvoyé par elle à l'examen de sa Commission de la Marine Marchande qui en confia le rapport à M. Ballande.

Le rapport de M. Ballande est un agréable mélange de l'exposé des motifs du Gouvernement et des observations présentées par le Comité Central des Armateurs de France. Mais, la précision de leur adaptateur laisse parfois quelque peu à désirer. C'est ainsi que, pour bien montrer que l'élévation du taux des primes était l'unique cause des déficits éprouvés par les armateurs dans l'exploitation de leurs navires, M. Ballande cite un exemple saisissant que lui communiquait le Comité des Armateurs, mais qui est reproduit dans son rapport avec de telles erreurs de chiffres qu'il n'a plus, sous sa forme nouvelle, aucune signification.

Il s'agissait du cas du *Nouveau Conseil*, navire de 310 tonnes, allant de Rouen à Cardiff, sur lest, et revenant ensuite à Bordeaux avec un chargement de charbon. Suivant les chiffres indiqués par le Comité des Armateurs (1), les recettes pour le voyage, d'une durée d'environ trente jours, s'élevaient à..... 12.649 fr.

L'assurance contre les risques de guerre coûtait 9.000 fr.

Les autres dépenses s'élevaient à..... 7.400 fr.

Soit un total de dépenses
de..... 16.400 fr.

et, par conséquent, un déficit d'exploitation de 3.751 fr.
imputable à la cherté excessive de l'assurance des risques de guerre qui dépassait, à elle seule, toutes les autres dépenses.

Dans le rapport de M. Ballande, au contraire, nous lisons que pour une recette, correctement indiquée de 12.649 fr.
les dépenses se sont élevées à..... 23.900 fr.

Soit une perte de 11.251 fr.
dans laquelle l'assurance contre les risques de guerre ne figure que pour la modique somme de 2.250 francs.

Il faut reconnaître que M. Ballande a su, par la suite, que son rapport était quelque peu erroné; il l'a

1. Comité central des Armateurs de France. *Circ. 1001* du 1^{er} août 1917 p. 23.

même signalé, au cours des débats de la Chambre des Députés, à M. Jean Bon qui faisait état de ses chiffres; mais les rectifications qu'il a faites à cette occasion sont loin d'avoir rétabli la vérité puisqu'il a déclaré que l'assurance des risques de guerre s'élevait à 16.000 francs pour un fret total de 23.900 fr. (1).

Après cet exemple probant de la nécessité d'une nouvelle intervention de l'Etat dans l'assurance des risques de guerre, M. Ballande relatait les diverses modifications apportées par la Commission de la Marine Marchande au projet du Gouvernement qui s'était d'ailleurs rallié à sa manière de voir.

Tout d'abord, pour répondre au désir des armateurs estimant que le caractère obligatoire de l'assurance devait corrélativement entraîner une diminution du taux des primes, la Commission avait fixé le maximum de la prime à 3 0/0 pour les vapeurs, et 4,5 0/0 pour les voiliers, au lieu du taux uniforme de 2 0/0 demandé par le Comité des armateurs (2); elle avait cependant autorisé le Gouvernement à élever le taux des primes, en cas d'urgence, par un simple décret, à condition qu'il fût soumis, sans retard, à la ratification du Parlement.

En second lieu, alors que le projet tenait compte, pour la fixation du taux des primes, de l'armement défensif des navires, la Commission avait estimé que

1. *J.O.*, 14 mars 1917. Débats parlementaires, p. 696, 1^{re} colonne.

2. Comité Central des Armateurs de France, *Circ. 1001*, du 1^{er} août 1917, p. 3.

cet élément ne devait pas être pris en considération puisqu'il ne dépendait pas des armateurs d'avoir des canons à bord.

En dehors de ces observations, qui donnèrent lieu à des modifications du texte du projet, la Commission en avait formulé deux autres qu'elle ne crut pas devoir insérer dans la loi elle-même. Elle avait demandé qu'au lieu d'établir une prime fixe pour chaque catégorie de navires, comme le proposait le Gouvernement dans son exposé des motifs, il fit une distinction entre les différents voyages qui sont inégalement dangereux et rémunérateurs.

Enfin, pour répondre à une question posée par la Comité des Armateurs, la Commission avait estimé que les propriétaires de navires auraient toujours la faculté de faire couvrir par le marché libre des assurances l'excédent de la valeur de leur navire sur celle agréée par l'Etat

Après le dépôt du rapport de M. Ballande, le projet fut soumis à la Commission des finances qui émit un avis favorable à son adoption. Dans cet avis, dû à la plume de M. Brousse, ce dernier examinait le projet à un point de vue exclusivement fiscal et, se fondant sur la moyenne des sinistres survenus au cours des cinq derniers mois, il estimait qu'avec une prime de 3 0/0 pour les voiliers et de 2 0/0 pour les vapeurs, l'exploitation de l'assurance des risques de guerre ne serait pas déficitaire.

Dans ces conditions, la Commission des Finances

né pouvait qu'approuver le projet de loi, et c'est en ce sens que concluait M. Brousse.

Un projet de loi aussi simple, approuvé par les commissions compétentes, aurait dû, comme les précédentes lois sur l'assurance des risques de guerre, être voté sans difficultés par la Chambre des Députés. Il en fut tout autrement en réalité et la discussion ayant, dès l'origine, dévié sur le terrain politique, la Chambre bouleversa et rendit pratiquement inapplicable le texte qui lui avait été proposé. La séance du 13 mars 1917 (1), au cours de laquelle les députés réalisèrent cette œuvre lamentable, constitue l'un des exemples les plus typiques d'un mauvais travail parlementaire. Ce n'est cependant pas à ce titre que nous nous proposons d'en retracer la physionomie, mais uniquement pour donner l'explication, autrement impossible, des modifications profondes que la Chambre fit subir au projet déposé par le Gouvernement.

Ce dernier ne prévoyait nullement, à vrai dire, que son projet pût susciter de si violentes discussions ; les précédentes lois sur l'assurance par l'Etat des risques de guerre avaient été, en effet, votées sans débats et le texte alors soumis à la Chambre paraissait devoir soulever d'autant moins de difficultés qu'il avait été approuvé par les commissions compétentes. Le Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine

1. J. O. 14 mars 1917, Débats parlementaires, p. 686 et suiv.

Marchande fut donc quelque peu pris au dépourvu par l'énergique opposition qui se manifesta sur les bancs de la gauche et dont MM. Bon, Bouisson et Bedouce se firent les porte-paroles. Ces messieurs débutèrent par un violent réquisitoire contre les armateurs à qui ils reprochaient l'élévation du taux des frets et les bénéfices réalisés de ce fait. Selon eux, l'institution proposée d'une assurance obligatoire des navires n'aurait profité qu'aux armateurs dont les frets seraient restés aussi élevés malgré la réduction du taux des primes. Le seul moyen de faire bénéficier la collectivité de la mesure envisagée c'était donc de réquisitionner la flotte entière ; de la sorte, l'Etat aurait assuré tous les navires, mais il aurait aussi encaissé tous les frets et le pays entier aurait participé au cadeau que l'on proposait maintenant de faire aux armateurs seuls. M. Bouisson demandait donc qu'au lieu de voter le projet instituant l'assurance obligatoire, la Chambre adoptât sa proposition relative à la réquisition de la flotte.

Les socialistes se rendirent assez vite compte qu'ils n'avaient pas, sur cette question, le sentiment de l'assemblée et leur offensive dévia alors sur les assureurs. Ils leur reprochèrent, en se fondant d'ailleurs sur une phrase malheureuse du rapport de M. Ballande, de réaliser des bénéfices exagérés par le simple jeu d'une libre concurrence qu'ils estimaient déloyale parce qu'elle s'exerçait à l'encontre de la Commission Exécutive. Ils deman-

dèrent donc l'extension aux cargaisons de l'assurance obligatoire des risques de guerre, afin de supprimer complètement le marché libre pour cette catégorie d'assurances.

L'assemblée paraissait hésitante; les socialistes voulurent profiter de leur avantage et, comme ils n'osaient introduire dans le texte, au cours d'une discussion en séance publique, une modification précédemment repoussée par le Gouvernement, et par la Commission de la Marine Marchande, ils demandèrent que le projet fût à nouveau renvoyé à cette dernière.

Cette demande donna d'ailleurs lieu à un incident amusant. Pour la justifier, en effet, M. Bedouce, voulant faire valoir que la Commission n'avait pas sérieusement étudié le projet, prétendit qu'elle ne l'avait examiné que « par le petit bout de la lorgnette ». M. Candace, vice-président de la Commission, bondit aussitôt et protesta avec énergie contre cette allégation jusqu'à ce qu'un de ses collègues, M. Pottevin, lui eut fait spirituellement remarquer qu'il était d'accord avec son adversaire puisqu'enfin, regarder par le petit bout de la lorgnette, c'était encore la meilleure façon de s'en servir.

On vota ensuite sur le renvoi à la Commission, qui fut écarté par la Chambre, et l'on passa à la discussion des articles.

Dès l'article 1^{er}, les socialistes firent déposer par M. Cadenat un amendement tendant à l'extension

aux cargaisons de l'assurance obligatoire et, à la surprise générale, cet amendement fut accepté par le Gouvernement et la Commission de la Marine Marchande qui l'avaient combattu quelques heures plus tôt ; la Chambre ne pouvait pas se montrer plus rigoureuse qu'ils ne l'étaient ; elle adopta donc l'amendement Cadenat.

Dans les mêmes conditions fut adopté un amendement de M. J. Thierry supprimant les maxima que l'on avait imposés au Gouvernement pour la fixation des primes sur corps ; par contre, la Chambre repoussa, à la demande du Gouvernement et de la Commission, un amendement de M. Bon qui déterminait les conditions dans lesquelles devait être fixée la valeur d'assurance des cargaisons, et un autre de M. Bedouce, prévoyant que la prime ne cesserait jamais de courir, même en cas de chômage du navire.

Lorsque l'ensemble du projet eut été voté, M. Bon, désireux de faire préciser l'esprit dans lequel il avait été modifié, demanda au Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine Marchande de lui confirmer que le marché libre des assurances n'existait plus pour les risques de guerre, et il lui fut répondu par l'affirmative. Une telle réponse était, en fait, inexacte puisque le marché libre continuait à exister pour tout ce que l'Etat ne couvrait pas obligatoirement (navires de moins de 500 tonneaux et leurs cargaisons, cargaisons chargées sur les navires étrangers, excédent de la valeur

réelle des navires sur celle agréée par l'Etat), mais son activité ne s'exerçait plus que dans un domaine réduit et le but vers lequel tendaient les socialistes n'était pas loin de se trouver atteint.

Les modifications que la chambre avait apportées au projet de loi sur l'assurance obligatoire des navires suscitèrent de violentes protestations émanant, non seulement des assureurs et courtiers d'assurances qui avaient des motifs particuliers pour désirer le maintien du *statu quo*, mais aussi des assurés eux-mêmes dont la Chambre avait prétendu protéger les intérêts.

Les assureurs maritimes de Paris, réunis à leur Comité, le 20 mars, avec les courtiers-jurés d'assurances de la place et les délégués des assureurs et courtiers du Havre, Rouen, Nantes, Bordeaux et Marseille, exprimèrent les vœux ci-après :

1° Que l'article 3 du projet fût ainsi modifié : « La
« garantie de l'Etat porte exclusivement sur la valeur
« de la coque du navire acceptée par le Ministre des
« Travaux Publics, des Transports, et du Ravitaille-
« ment ; *si cette valeur est insuffisante pour l'arma-*
« *teur, il aura la faculté de faire assurer par ailleurs*
« *la somme en excédent de cette valeur.* »

2° Que les mots « et à leur cargaison », ajoutés au texte de l'article premier à la suite de l'adoption de l'amendement Cadenat, fussent purement et simplement supprimés, de manière à ce que l'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre ne soit

obligatoire que pour les corps de navires. Deux notes furent rédigées, l'une par M. Emile Audouin, Secrétaire du Comité des Assureurs Maritimes de Paris, l'autre par M. Lucien Gaumont, assureur, pour développer les arguments qui militaient en faveur de ces deux vœux.

En ce qui concerne, tout d'abord, le premier, M. Audouin faisait remarquer que si, dans son rapport pour la Commission de la Marine Marchande, M. Ballande avait formellement exprimé que : « Les armateurs seront libres de faire « couvrir par ailleurs le chiffre excédent celui accepté par M. le Ministre des Travaux Publics », on ne trouvait, dans le texte du projet, aucune confirmation de ce droit. M. Audouin estimait que c'était là un danger pour les armateurs, car, en raison des difficultés que suscite l'évaluation d'un navire, il était à présumer que, dans la plupart des cas, ils ne seraient pas d'accord avec l'Etat quant à l'estimation agréée par lui. Le navire constitue pour son propriétaire, un instrument de travail ; sa valeur d'assurance doit donc être déterminée, non pas en tenant compte de son prix d'achat ou de sa valeur vénale qui servaient habituellement de base aux évaluations de l'Etat, mais de sa valeur de remplacement. Cette considération présentait d'ailleurs, en l'occurrence, d'autant plus d'intérêt que l'assuré ne touchait l'entière valeur d'assurance que s'il remplaçait le navire perdu par un autre de même importance.

Or, comme le faisait remarquer M. Audouin, on ne pouvait, en pareille matière, se contenter de l'opinion du rapporteur, surtout en présence des dispositions prohibitives du Code de Commerce relativement à la double assurance, aux assurances cumulatives et à celles contractées pour une somme supérieure à la valeur des objets assurés. Il était de même utile de spécifier que l'assurance sur corps ne comprenait pas les mises dehors, lesquelles devaient pouvoir être assurées par des polices spéciales. M. Gaumont examinait, lui, dans sa note, l'obligation d'assurer à l'Etat les risques de guerre sur cargaisons. Il faisait remarquer que la marchandise voyage, selon la convention des parties, aux risques de l'acheteur ou à ceux du vendeur; or il est impossible de contraindre les acheteurs ou vendeurs étrangers à s'assurer auprès de l'Etat français, et il suffira, par suite, aux négociants français d'une simple stipulation dans leurs conventions d'achat ou de vente pour écarter, en ce qui les concerne, l'application de la loi. Ils pourront également, pour atteindre ce but, être amenés à charger leurs marchandises sur des navires étrangers pour le plus grand dommage de notre armement national. Et M. Gaumont de conclure qu'il importait de supprimer de la loi l'assurance obligatoire des cargaisons qui ne pouvait qu'être préjudiciable aux assureurs, armateurs et commerçants français sans procurer le moindre profit à l'Etat, ni au consommateur.

M. Paul Hunziker, courtier-juré d'assurances à Paris, rédigea également, sur le projet de loi voté par la Chambre, une note fort complète que nous aurons, par la suite, l'occasion d'examiner et qui fut remise aux commissions compétentes du Sénat avec les notes de M. M. Audouin et Gaumont.

Les modifications apportées par la Chambre des Députés au projet de loi sur l'assurance obligatoire ne préoccupèrent pas seulement les assureurs et les courtiers ; elles suscitèrent également un gros émoi dans les divers milieux commerciaux qui en appréciaient le danger et qui intervinrent auprès du Gouvernement ainsi que du Sénat pour empêcher la réalisation de mesures aussi néfastes à l'intérêt général.

C'est ainsi que la Chambre de Commerce de Nantes qui avait émis, précédemment, un vœu favorable à l'institution d'une assurance obligatoire des corps de navires, en émit un nouveau, le 20 mars, dans lequel elle demandait la suppression pure et simple de l'amendement Cadenat.

La Chambre de Commerce de Bordeaux, adopta, elle aussi, dans sa séance du 21 mars, une résolution semblable qui fut transmise par elle aux ministres compétents.

A Rouen, la « Société Industrielle », association qui groupe les principaux négociants et industriels de la ville, adopta un rapport de M. Charles Lacoste hostile à l'institution d'un monopole des assurances sur cargaisons.

A Paris, enfin, ce fut le Comité Républicain du Commerce et de l'Industrie, dit « Comité Mascuraud », qui approuva un rapport de sa Commission des Assurances concluant à la suppression des modifications apportées par la Chambre des Députés au projet déposé par le Gouvernement.

Les armateurs, eux non plus, ne se désintéressèrent pas de la question et, dans une note très complète que leur Comité Central envoya, le 23 mars, à tous les sénateurs, ils insistèrent pour que la Haute Assemblée modifiât, sur trois points, le projet qui lui venait de la Chambre des Députés (1).

Le Comité des Armateurs demandait, tout d'abord, la suppression de l'amendement Thierry et la fixation, par catégories de navires, d'un taux maximum pour l'assurance des corps ; des primes inférieures devant être prévues pour les séjours des navires dans les ports et leurs voyages dans des zones peu dangereuses.

La seconde modification sollicitée par les armateurs était la suppression de l'amendement Cadenat, et ils exposaient, à cet égard, comment l'institution d'une assurance obligatoire pour les cargaisons aurait incité les négociants à embarquer leurs marchandises sur des navires étrangers dont les cargaisons échappaient à de telles obligations.

Enfin, les armateurs insistaient pour être expressé-

1. Comité Central des Armateurs de France, *Cir. n° 1001*, du 1^{er} août 1917 p. 19.

ment autorisés par la loi à assurer sur le marché libre la différence pouvant exister entre la valeur agréée et le prix de remplacement du navire, comme aussi toutes les « mises dehors » qui n'étaient pas comprises dans la valeur du navire.

C'est dans ces conditions que la Commission des Finances du Sénat eut à examiner le projet qui lui avait été renvoyé, sur sa demande, et dont elle confia le rapport à M. Jenouvrier.

L'étude très complète rédigée, à cette occasion, par l'honorable sénateur constitue, sans aucun doute, le plus étudié et le plus remarquable des rapports parlementaires auxquels ait donné lieu cette question de l'assurance par l'Etat des risques de guerre.

Après avoir exposé l'historique ainsi que le fonctionnement de l'assurance d'Etat, et justifié le but du projet déposé par le Gouvernement, M. Jenouvrier rappelait les modifications votées par la Chambre et suggérait, au nom de la Commission dont il était rapporteur, que le texte proposé fût modifié et complété par les amendements suivants :

1^o Substitution, dans la formule relative à l'obligation de l'assurance, des mots « navires de 500 tonnes et au-dessus » aux mots « navires de plus de 500 tonnes », figurant au projet, car, avec cette dernière rédaction, les navires jaugeant exactement 500 tonnes ne figuraient, ni dans la catégorie de l'assurance obligatoire, ni dans celle de l'assurance facultative.

2° Autorisation pour l'armateur de faire assurer par le marché libre la différence entre la valeur qu'il attribuait à son navire, et celle agréée par l'Etat.

3° Ristourne obligatoire de la prime si le départ du navire était empêché par ordre des autorités maritimes françaises ou alliées.

4° Paiement de la valeur intégrale du navire perdu différée jusqu'à l'achèvement du navire de remplacement ; mais possibilité pour l'armateur, qui ne veut pas remplacer son navire perdu, de céder sa créance à un tiers tenu des mêmes obligations que lui.

5° Suppression de l'assurance obligatoire des cargaisons.

Pour justifier cette dernière modification, M. Jenouvrier faisait valoir les arguments suivants :

a) Les marchandises voyageant, tantôt aux risques de l'expéditeur, tantôt à ceux des destinataires, il serait juridiquement et pratiquement impossible de les assurer obligatoirement auprès de l'Etat Français.

b) La loi prévoyait, pour les navires, une prime mensuelle. Il n'aurait pas été possible d'appliquer ce système aux cargaisons pour lesquelles l'assurance ne peut être faite qu'au voyage.

c) La notion de risque peut ne pas être interprétée de même manière dans tous les pays ; par suite le propriétaire d'une marchandise assurée à l'Etranger contre les risques ordinaires, et couverte obligatoirement auprès de l'Etat Français contre les

risques de guerre, serait exposé à ne toucher, en cas de sinistre, aucune indemnité.

d) L'application de l'assurance obligatoire des cargaisons aurait présenté des difficultés spéciales pour les marchandises destinées à l'Angleterre et aux Etats-Unis, les nationaux de ces deux pays tenant essentiellement à ce que les marchandises qui leur sont destinées soient assurées chez eux.

e) Le contrôle de l'application de la loi, assez facile pour les navires, n'aurait pas été pratiquement possible pour les cargaisons.

M. Jenouvrier terminait son rapport en reproduisant une lettre que lui avait adressé M. J. Thierry, le Ministre des Finances, et dans laquelle il déclarait approuver pleinement les modifications proposées.

Le projet avait été également renvoyé, pour avis, à la Commission de la Marine Marchande du Sénat qui, en raison de l'étude sérieuse dont il avait fait l'objet à la Commission des Finances, se dispensa de l'examiner. Son rapporteur, M. Cabat-Danneville, au lieu de faire, comme M. Jenouvrier, une étude personnelle de la question, se borna à reproduire dans son rapport les délibérations des Chambres de Commerce ainsi que la note de M. Hunziker dont il a été question plus haut, en ajoutant qu'il n'avait pas eu la possibilité d'en vérifier les affirmations.

Lors de la première discussion en séance publique, le 3 avril, le Sénat adopta l'article 1 de la loi, en y

apportant les modifications proposées par la Commission des Finances, c'est-à-dire en appliquant l'assurance obligatoire aux navires de 500 tonneaux et au-dessus, et en excluant les cargaisons de cette assurance.

Dès l'article 2, l'assemblée fut saisie d'un amendement de M. Lemarié tendant à ce que les primes fussent fixées, pour chaque police, « en tenant compte de l'état particulier du navire et des risques de la navigation entreprise ».

Estimant qu'il était insuffisamment éclairé sur la portée de cet amendement, le Sénat pria la Commission des Finances de vouloir bien l'examiner, et renvoya au surlendemain la suite de la discussion. A cette seconde séance, M. Jenouvrier fit savoir que la Commission des Finances n'avait pas cru devoir admettre que la prime variât suivant l'état du navire, qui subira de même manière, quelle que soit sa solidité, les effets d'une mine ou d'une torpille ; mais qu'elle ne voyait, par contre, aucun inconvénient à ce que la nature de la navigation entreprise fût considérée comme un des éléments d'appréciation du taux de la prime, le texte fut donc modifié en conséquence. La Commission avait complété ce même article 2 par une adjonction ainsi conçue : « remise
« totale ou partielle de la prime peut être faite si
« l'armateur justifie que, sur l'ordre des autorités
« maritimes et pour faits de guerre, il n'a pu entre-
« prendre le voyage ou a dû l'interrompre. »

En séance, M. Jenouvrier demanda que le mot *peut* soit remplacé par *sera*, de manière à bien préciser le droit de l'armateur à une ristourne de prime.

Cette modification ne souleva aucune objection, et le président déclara mettre aux voix la nouvelle rédaction proposée, mais, par suite d'une inadvertance dont nul ne s'aperçut, il laissa subsister dans le texte qu'il lut le mot « peut » de sorte que le droit à ristourne ne fut nullement consacré par le législateur dont c'était, cependant l'intention formelle.

L'article 3 fut également voté avec un paragraphe, ajouté par la Commission des Finances, et qui précisait le droit pour l'armateur de faire couvrir sur le marché libre la différence entre la valeur qu'il attribuait à son navire et celle agréée par l'Etat.

L'article 4 fut adopté avec un second paragraphe décidant qu'en cas de perte du navire assuré, les 25 0/0 dont l'Etat différerait le paiement jusqu'à l'achat ou la construction d'un navire équivalent n'étaient dus, en cas d'achat, qu'après la francisation du navire et, en cas de construction, qu'au moment où la prime à la construction devenait exigible.

On vota ensuite un nouvel article, portant le n° 5, et prévoyant que les détails d'application de la loi seraient réglés par un décret ; puis l'article 6, ancien article 5 du projet, dans lequel il était en outre précisé que l'on abrogeait les dispositions de la loi du 10 avril 1915 imposant aux armateurs l'obligation

d'être assurés contre les risques ordinaires de navigation.

Le projet voté par le Sénat revint devant la Chambre des Députés qui le renvoya à sa Commission de la Marine Marchande. M. Guernier, président de cette commission rédigea un bref rapport où il insistait pour l'adoption rapide du projet. M. Gadenat accepta, d'autre part, de retirer son amendement sur la promesse du Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine Marchande que l'on étudierait sans retard sa proposition de loi relative à l'assurance obligatoire des cargaisons et la Chambre, où ne se manifestait plus aucune opposition, adopta, sans débats, le texte qui lui revenait du Sénat et qui fut promulgué le 19 avril 1917 (1).

Le fonctionnement de la loi du 19 avril 1917 La Commission de la Marine Marchande

Quelques jours après la promulgation de la loi parut, le 25 avril 1917, un décret fixant, pour la première fois, le taux des primes mensuelles. Il y était décidé qu'en cas de déclaration portant sur plusieurs catégories de parcours, la prime afférente à la catégorie la plus élevée serait applicable. Le décret prévoyait également une réduction de prime de 2 0/0 si le navire était pourvu d'un poste de

1. *J. O.*, 21 avril 1917, p. 3 153.

T. S. F. et de 3 0/0 s'il était armé. Remarquons d'ailleurs que cette dernière réduction était contraire à l'esprit, sinon au texte de la loi, puisque la Chambre avait supprimé de l'article 2 du projet le paragraphe prévoyant que la prime serait calculée en tenant compte de l'armement défensif du navire.

Un second décret, du 26 avril 1917 (1), vint préciser les formalités que devaient remplir les armateurs dont les navires étaient soumis à l'assurance obligatoire. L'article 5 de ce décret, où l'on tirait parti de l'erreur commise au cours du vote par le Sénat de l'article 2 de la loi, décidait que la remise de prime prévue par le dit article ne pouvait être accordée quand l'indisponibilité du navire avait été inférieure à trois jours francs.

L'application de la loi du 19 avril 1917 fut confiée, comme celle des précédentes lois sur l'assurance des risques de guerre, à la Commission Exécutive des Achats et Transports par Mer dont nous avons précédemment indiqué la composition. Cette Commission fut supprimée par un décret du 6 août 1917 (2), qui instituait à sa place la « Commission de la Marine Marchande pour l'Assurance des Risques Maritimes de Guerre », dont les membres furent nommés par un arrêté du Sous-Secrétaire d'Etat aux Transports Maritimes et à la Marine Marchande en

1. *J. O.*, 28 avril 1917, p. 3392.

2. *J. O.*, 8 août 1917, p. 4744.

date du 9 août 1917 (1). Le lendemain, était publié un nouveau décret (2) désignant le président et le vice président de la nouvelle Commission.

Ce qui caractérisait la Commission de la Marine Marchande, et la différenciait de la précédente, c'était, d'une part son indépendance plus grande à l'égard de l'Administration des Finances qui exerçait, jusqu'alors, une mainmise absolue sur l'assurance des risques de guerre et, en second lieu, la place que l'on y réservait aux divers intéressés, ainsi qu'aux techniciens dont le concours pouvait favoriser le bon fonctionnement de l'assurance d'Etat.

La Commission exécutive comprenait bien, nous l'avons vu, trois délégués des assureurs et un courtier-juré d'assurances, mais leur rôle était, en fait, bien effacé; ils n'assistaient pas aux délibérations de la Commission qui les appelait uniquement lorsqu'elle désirait connaître leur opinion dont, bien souvent, elle ne tenait pas compte. Les armateurs, d'autre part, et les négociants n'avaient aucun représentant auprès de la Commission Exécutive, et celle-ci, enfermée dans sa tour d'ivoire, loin de ceux dont les besoins devaient déterminer sa ligne de conduite, n'avait pas la souplesse qui lui eut été nécessaire pour s'adapter aux circonstances et accomplir sa tâche à la satisfaction de tous.

1. *J. O.*, 13 août 1917, p. 6364.

2. *J. O.*, 11 août 1917, p. 6286.

La composition même de la Commission Exécutive expliquait un peu sa rigidité. Elle dépendait, en effet, exclusivement du Ministère des Finances, et avait été constituée, administrée et dirigée par des membres de la Cour des Comptes. On ne pouvait certes mieux choisir au point de vue de l'intelligence, de la conscience et de la correction, mais ce n'est pas faire injure à ces messieurs que de constater qu'ils n'étaient peut-être pas très familiarisés avec le monde commercial et maritime dans lequel ils pénétraient ainsi brusquement et que, d'autre part, ils étaient enclins, de par leurs fonctions de contrôleurs du Trésor public, à un souci exagéré de la régularité et de la forme.

La Commission Exécutive ne transigeait qu'exceptionnellement, et n'acceptait jamais de soumettre à un arbitrage les litiges qui la divisaient d'avec ses assurés ; défendant jalousement les finances de l'Etat, elle appliquait strictement les déchéances encourues sans faire, comme les compagnies d'assurances, une différence entre les bons et les mauvais clients ; bref, si, au point de vue financier, on ne pouvait lui décerner que des éloges, le Commerce et l'Armement lui reprochaient, avec quelque raison, ses méthodes un peu trop administratives, et souhaitaient de lui voir insuffler le libéralisme qui lui faisait défaut.

C'est pour répondre à ce désir que fut instituée la Commission de la Marine Marchande pour l'as-

assurance des Risques Maritimes de Guerre, et l'on tenta, par son organisation et sa composition, de pallier aux inconvénients que l'on reprochait à celle qui l'avait précédée,

Tout d'abord, afin de restreindre l'esprit de fiscalité de la Commission, on l'enleva à l'Administration des Finances qui n'y eut plus qu'un représentant; on la rattacha au Département des Transports Maritimes et de la Marine Marchande dont le Sous-Secrétaire d'Etat devint son président, et qui fournit en outre M. Bijard, son vice-président ainsi que deux de ses membres. En second lieu, pour élargir et commercialiser l'esprit ainsi que les méthodes de la Commission, on y réserva une plus grande place aux techniciens et aux usagers de l'assurance maritime qui occupèrent 13 sièges sur les 19 qu'elle comportait.

C'est ainsi que les armateurs eurent deux délégués : M. Houet, directeur de la Société Navale de l'Ouest et M. Plisson, directeur des « Chargeurs Français » ; les constructeurs de navires furent représentés par M. Vivet, directeur des Ateliers et Chantiers de France, et le Bureau Véritas, par M. Berlhe de Berlhe, son directeur technique ; les assureurs terrestres siégèrent à la Commission, en la personne de M. Matignon, membre de la Chambre du Commerce de Paris et président de leur syndicat ; les courtiers-jurés d'assurances y eurent, comme porte-paroles, M. Toutain, de Rouen, et M. Porée,

de Paris ; les assureurs maritimes y délèguèrent MM. Ubald Bocquet, René Sibilat, Marcel Béraud-Villars, respectivement président, vice-président, trésorier du Syndicat des Compagnies Françaises d'Assurance Maritime et M. E. Audouin, Secrétaire du Comité des Assureurs Maritimes de Paris, déjà membre de la précédente Commission ; enfin, il y avait deux jurisconsultes : M. Ch. Lyon-Caen, l'éminent doyen honoraire de la Faculté de Droit de Paris, et M^e Léopold Dor, avocat au barreau de Marseille.

Cette longue énumération des membres de la Commission de la Marine Marchande peut paraître un peu fastidieuse ; nous ne pensons pas qu'elle soit inutile, car elle met en lumière l'orientation de cet organisme nouveau, si différent de celui qui l'avait précédé.

Nous ne voulons pas prétendre ainsi que la Commission nouvelle ait été parfaite, qu'elle ait fonctionné sans heurts et se soit toujours inspirée de l'opinion des techniciens auxquels elle avait fait appel ! En réalité, son rôle n'était que consultatif ; la décision appartenait au Sous-Secrétaire d'Etat, libre d'agir à sa guise et qui ne s'en fit pas faute, préférant parfois les suggestions de ses bureaux aux avis de ses conseillers ; néanmoins, il faut reconnaître que, dans la plupart des cas, la décision du ministre fut conforme aux avis de sa Commission. Cette dernière, par son fonctionnement même, eut

en outre pour avantage de mettre l'Administration en contact avec ses assurés, elle put connaître leurs doléances et leurs désirs, et il en résulta diverses mesures heureuses qui ne se seraient certainement pas réalisées si les fonctionnaires chargés de l'assurance d'Etat étaient, comme précédemment, restés derrière leurs guichets.

Premières difficultés. L'assurance des navires de moins 500 tonnes. L'obligation de l'assurance par l'Etat. La valeur d'assurance.

Dès le début de son fonctionnement, la Commission de la Marine Marchande fut saisie d'une demande du Comité des Armateurs tendant à faire bénéficier de l'assurance obligatoire les navires jaugeant moins de 500 tonnes. C'est qu'en effet, le système institué par la loi du 19 avril 1917 était, à certains égards, plus favorable pour l'assuré que celui résultant de la loi du 10 avril 1915. Ce dernier texte n'autorisait l'Etat à couvrir que 80 0/0 de la valeur du navire ; de plus, la prime qu'il demandait pour cette assurance était déterminée, pour chaque affaire, par la Commission sans qu'aucune limitation ne lui fût imposée. Sous le régime de l'assurance obligatoire, au contraire, les navires étaient couverts pour leur entière valeur moyennant une prime fixée par décret, et dont le taux était beaucoup plus réduit que celui demandé par la Commis-

sion pour les assurances facultatives. Les propriétaires de navires jaugeant moins de 500 tonneaux faisaient valoir que rien dans la loi du 10 avril 1917, ni dans les travaux préparatoires, ne permettait de considérer qu'on eut voulu les priver des avantages de cette loi, mais que, bien au contraire, le législateur n'avait cherché qu'à les dispenser d'une obligation qui pouvait, dans certains cas, leur être à charge. Ils demandaient donc qu'on leur reconnût le droit d'user, à leur gré, de l'assurance obligatoire, ou bien de celle facultative, suivant que leur intérêt les inciterait à choisir l'une ou l'autre d'entre elles.

La Commission, saisie de ses prétentions, à sa séance du 13 septembre 1917, par M. Paul Houet, l'un des représentants des armateurs, renvoya la question à l'examen de son conseil juridique, M. Ch. Lyon-Caen qui, dans un rapport aussi précis que fortement motivé (1), conclut au rejet de la demande des armateurs.

M. Lyon-Caen faisait tout d'abord valoir qu'en présence des termes formels de la loi du 19 avril 1917, ainsi que du décret du 26 avril 1917, rendu en application de cette loi, on ne pouvait, en aucune manière, prétendre qu'elle fût applicable aux navires jaugeant moins de 500 tonneaux ; il ajoutait que si les motifs pour lesquels on avait exclu les petits

1. Comité Central des Armateurs de France, *Circ.*, 1031, du 10 avril 1918, p. 818.

navires de l'assurance obligatoire n'apparaissaient pas à la lecture des travaux préparatoires, ils avaient été du moins indiqués à la précédente commission ; qu'en réalité ce n'était pas uniquement pour favoriser les petits armateurs qu'on les avait laissés sous le régime de l'assurance facultative, mais aussi pour éviter à l'Etat des charges trop onéreuses, et aux assurés l'obligation gênante de remplacer le navire perdu, alors qu'elle ne présentait que peu d'intérêt, au point de vue national, quand il s'agissait de petits bâtiments. M. Lyon-Caen concluait donc que la réforme demandée ne pouvait être effectuée par voie législative, et il laissait à la Commission le soin de décider si elle devait, ou non, intervenir en ce sens auprès du gouvernement.

A la suite du rapport de M. Lyon-Caen, que la Commission de la Marine Marchande adopta dans sa séance du 17 octobre 1917, le Comité des Armateurs organisa, parmi ses adhérents, un référendum sur l'opportunité d'étendre le régime de l'assurance obligatoire aux bâtiments de moins de 500 tonneaux ; mais les réponses contradictoires qu'il reçut et qui décelaient une grande incertitude parmi les armateurs, l'incitèrent à s'abstenir de toute démarche, de sorte qu'aucune modification de la loi du 19 avril 1917, à cet égard, ne fut demandée au Parlement (1).

A cette même époque, la Commission de la Marine

1. Comité central des Armateurs de France, *Circ. 1301*, du 10 avril 1918, p. 815.

Marchande dut également faire appel au concours de M. Lyon-Caen pour répondre à deux questions que lui posaient les armateurs relativement à la loi du 19 avril 1917.

Ils demandaient, tout d'abord, si sous l'empire de cette loi, les propriétaires de navires jaugeant 500 tonneaux et plus pouvaient rester leurs propres assureurs pour le risque de guerre. M. Lyon-Caen répondit par la négative (1) en se fondant sur le texte de la loi, sur sa discussion à la Chambre des députés, et sur une circulaire ministérielle relative à son exécution.

La seconde question posée avait trait à la valeur d'assurance des navires. Les armateurs demandaient si la Commission pouvait refuser, comme insuffisante, l'estimation proposée par l'assuré, et lui substituer une valeur plus élevée. M. Lyon-Caen déclara, qu'à son avis, cette seconde difficulté se trouvait résolue par la solution qu'il avait donnée à la première, car, si les armateurs ne pouvaient pas rester leurs propres assureurs du risque de guerre pour la totalité, ils ne pouvaient le demeurer pour partie; cette thèse s'imposait d'ailleurs d'autant plus que les dispositions de la loi du 19 avril 1917 tendant à amener les armateurs à remplacer leurs navires perdus ne pouvaient avoir d'effet utile que si le navire était assuré pour son entière valeur (2).

1. Comité central des Armateurs de France, *Circ.* 1301, du 10 avr. 1918, p. 815.

2. *Ibid.*, p. 819.

La Commission adopta l'avis de M. Lyon-Caen sur les deux questions dans sa séance du 19 avril 1917.

La réassurance des risques couverts par la Commission

La Commission eut encore à s'occuper, lors de ses premières réunions, de la réassurance des risques qu'elle couvrait. C'est, en effet, par millions de francs que se chiffraient les assurances souscrites par elle sur un même navire, et il aurait suffi de quelques importants sinistres pour absorber la totalité des primes qu'elle avait encaissées jusqu'alors. La réassurance était donc une mesure d'élémentaire prudence, et la Commission le comprit si bien que, dès sa première réunion, qui eut lieu le 5 septembre 1917, elle se préoccupa de cette question.

Après avoir adopté le principe d'une réassurance auprès des Compagnies françaises, alliées ou neutres pourvu qu'elles-mêmes ne se réassurent pas auprès de compagnies figurant sur les « listes noires », la Commission décida qu'elle ferait réassurer obligatoirement, à la prime originale, l'excédent des assurances souscrites par elle sur le maximum ou « plein » qu'elle devait conserver à sa charge. Il restait à établir un modèle de contrat ; on en chargea M. Sibilat, alors vice-président du Syndicat des Compagnies d'Assurances Maritimes, et le projet qu'il soumit à la Commission fut adopté par elle, lors de sa réunion du 13 septembre. On lui demanda alors de

rechercher dans qu'elle mesure ce contrat était susceptible de recevoir exécution, et de préparer, pour la séance suivante, un rapport sur les possibilités que l'on pouvait trouver en matière de réassurance sur le marché français. Malheureusement, dans l'intervalle, un membre de la Commission exposa nettement qu'en offrant leur concours en vue des opérations de réassurance, les Compagnies d'assurances françaises étaient guidées bien plus par leur intérêt personnel que par le souci de rendre service à l'Etat. En raison de cette accusation désobligeante et de la suspicion qu'elle jetait sur eux, les assureurs maritimes français résolurent de s'abstenir; M. Ubald Bocquet, président de leur syndicat, fit connaître cette décision à la Commission dans une lettre qui remplaça le rapport de M. Sibilat, et la question de la réassurance des risques de guerre souscrits par l'Etat fut dès lors abandonnée, la Commission étant loin de se rendre compte de l'importance qu'elle présentait.

Les risques de séjour à Port-Saïd

En septembre 1917, le Sous-Secrétaire d'Etat aux Transports Maritimes et à la Marine Marchande décida d'interrompre, à Port-Saïd, les voyages entre l'Extrême-Orient et la France. La Méditerranée était en effet, à cette époque, infestée de sous-marins ennemis, et le Gouvernement, reconnaissant la néces-

sité de conserver intacts les grands navires qui desservaient les lignes d'Extrême-Orient, ne voulait pas qu'ils franchissent une zone où ils auraient été exposés à de si grands périls. Les navires auxquels s'appliquait cette rupture de charge, et qui étaient choisis d'un commun accord entre l'Etat et les Compagnies d'Armement, déchargeaient donc leurs cargaisons à Port-Saïd, et y embarquaient les marchandises qu'ils devaient transporter en Extrême-Orient. Le transport de Port-Saïd en France était, d'autre part, assuré par de petits bâtiments qui constituaient une moindre cible pour les sous-marins allemands, et dont la perte devait, en outre, être moins grave pour la marine française.

Cette rupture de charge à Port-Saïd aggravait d'une manière considérable les risques de transports ; elle provoquait, en effet, pour le débarquement et le rechargement des marchandises, des manipulations susceptibles de leur occasionner des pertes et avaries ; d'autre part, une fois à terre, les marchandises, accumulées en grand nombre dans un port qui n'était pas organisé pour en recevoir une telle quantité, se trouvaient mal protégées contre la pluie, l'incendie et le vol. Les Compagnies d'assurances se préoccupèrent donc de déterminer si ces risques supplémentaires, qui ne pouvaient être prévus lors de la conclusion du contrat, étaient ou non couverts par les polices françaises sur facultés assurant les risques ordinaires de navigation, et M^e Paul Govare,

leur conseil, qu'elles consultèrent, répondit par la négative en se fondant sur ce que la rupture de charge à Port-Saïd, imposée par le Gouvernement, constituait un « fait de prince », c'est-à-dire un risque de guerre exclu par leurs polices.

Quelle allait être, en présence de ces faits, l'attitude de la Commission de la Marine Marchande ?

A vrai dire, elle manifesta, tout d'abord, une certaine incertitude. Saisie de la question par les marchands de soieries de Lyon, elle décida, au cours de sa séance du 20 septembre 1917, que, pour les assurances en cours, elle se considérerait comme responsable jusqu'à l'arrivée des marchandises, moyennant, éventuellement, le paiement d'une surprime et que, pour les affaires nouvelles, elle se réservait de prévoir des conditions spéciales à déterminer.

Entre temps, et à la suite de l'intervention des négociants que les décisions des assureurs privés et de la commission d'Etat inquiétaient, le Gouvernement consentit à prendre à sa charge tous les risques de séjour des marchandises résultant de la rupture de charge qu'il avait ordonnée. La Commission prit acte de cette décision, à sa séance du 27 septembre, et résolut, puisqu'elle n'avait pas à couvrir les risques de séjour, de scinder les voyages d'Extrême-Orient en France en deux fractions séparées par l'arrêt des marchandises à Port-Saïd, et à percevoir, pour chacune d'elles, une prime distincte. En ce qui concerne les voyages en cours, pour lesquels il

n'était plus possible de faire cette scission, la Commission décida d'exiger des assurés une surprime de 10/0.

Après avoir pris l'engagement d'assurer les risques de séjour à Port-Saïd, l'Etat dut se préoccuper de déterminer de quelle manière serait organisée cette assurance. Il lui parut sans doute délicat de la confier à la Commission de la Marine Marchande, car c'est aux assureurs privés qu'il fit appel, traitant avec leur syndicat pour la gestion de l'assurance des risques de séjour à Port-Saïd.

Aux termes de la convention intervenue à cet égard, le 5 décembre 1917, entre l'Etat et le Syndicat des Compagnies d'Assurances Transports, ce dernier assurait ou réassurait les marchandises débarquées à Port-Saïd en raison de la rupture de charge organisée dans ce port par le Gouvernement français. Cette assurance, qui couvrait tous les risques, vice propre excepté, depuis le débarquement des marchandises, jusqu'à leur embarquement pour un nouveau voyage, était consentie moyennant une prime fixe, quelle que fût la durée du séjour, et dont le taux, arrêté par l'Etat, était à l'origine de 20/0.

En vue de déterminer les avaries, ou aggravations de dommages résultant du séjour des marchandises à Port-Saïd, ces dernières devaient être expertisées, à l'arrivée comme au départ, par un représentant des assureurs qui consignait ses observations dans un procès-verbal établi pour chaque expédition.

Les assurances étaient souscrites au nom des 16 compagnies membres du Syndicat ; mais il était stipulé dans leur convention avec l'Etat qu'elles agissaient uniquement pour le compte de ce dernier ; qu'il devait fournir immédiatement, en cas de besoin, les fonds nécessaires pour payer les sinistres, et régler trimestriellement les frais exposés pour la gestion de cette assurance, jusqu'à la fin de la rupture de charge de Port-Saïd.

Nous voyons donc, dans ce système relatif aux risques de séjour à Port-Saïd, une forme particulière, de l'intervention de l'Etat dans les assurances de guerre. Il ne se constitue pas, comme pour les risques de guerre proprement dits, assureur direct, monopoleur ou en concurrence avec les compagnies privées ; il remet à ces dernières la gestion d'une entreprise qu'il considère sans doute comme trop délicate pour ses fonctionnaires, et dont il se borne à assumer les risques pour éviter que les commerçants français ne puissent trouver à se faire couvrir dans de bonnes conditions sur le marché libre des assurances.

La fin de l'année 1917.

Barème des valeurs d'assurance des navires.

Les engins défensifs. Le taux du courtage.

A l'occasion de chaque assurance sur corps qui lui était soumise, la Commission devait estimer le navire. Elle faisait appel, en vue de ce travail, à

ceux de ses membres (armateurs, ingénieurs, constructeurs) spécialement qualifiés par leurs connaissances techniques pour déterminer le prix des diverses catégories de bâtiments et, après discussion, on décidait, à la majorité des voix, si la valeur déclarée par l'assuré devait être acceptée, ou modifiée, et dans quel sens.

Cette manière de procéder, outre qu'elle retardait singulièrement le travail de la Commission en nécessitant de sa part un examen particulier et une discussion spéciale pour chaque navire, présentait encore l'inconvénient de laisser dans l'incertitude les armateurs ayant à se faire assurer, et qui ignoraient si la valeur qu'ils attribuaient à leur navire serait acceptée par la Commission, ou bien s'ils devaient se préoccuper de trouver sur le marché libre un complément d'assurance.

Dans beaucoup de pays étrangers, notamment en Angleterre, l'Etat avait établi, pour calculer les valeurs d'assurances des navires, des barèmes très simples et connus de tous. La Commission de la Marine Marchande décida d'adopter elle aussi cette manière de procéder et, après avis de ses conseillers techniques, elle déclara, dans sa séance du 21 novembre 1917, qu'elle accepterait désormais toutes estimations comprises entre 1.500 francs et 1.900 francs par tonne pour les navires ayant moins de six ans, la limite supérieure subissant une réduction de 1,50 0/0 par année d'âge pour les unités

plus anciennes, et un intervalle de 400 francs demeurant entre les deux limites.

A cette même époque, la Commission eut également à s'occuper des engins de défense. Les moyens de protection contre les mines flottantes ou sous-marines s'étaient en effet considérablement perfectionnées, et l'on avait mis au point un système, dit « appareil Otter », permettant aux navires qui en étaient munis d'éviter tout contact dangereux avec ces engins destructeurs. L'installation d'un tel appareil était assez coûteuse; elle entraînait de plus l'immobilisation du navire pendant un certain temps; aussi les armateurs n'étaient-ils disposés à l'entreprendre que s'il leur était possible de récupérer, au moins partiellement, cette dépense en réalisant par ailleurs une économie sur l'assurance des risques de guerre.

Cette prétention était tout à fait légitime, et la Commission ne fit aucune difficulté pour reconnaître, dans sa séance du 7 novembre 1917, que l'appareil Otter diminuant la gravité des risques à sa charge, il était rationnel que la prime fût réduite pour les navires munis de cet appareil, comme elle l'était, aux termes du décret du 25 avril 1917, pour les bâtiments ayant à bord un poste de T. S. F. ou un armement défensif. La Commission admit également, dans sa séance du 5 décembre 1917, que le même raisonnement devait s'appliquer à d'autres aménagements susceptibles de faciliter la lutte contre les

sous-marins (camouflage et engins fumigènes); mais comme ces réductions ne pouvaient, aux termes de la loi du 10 avril 1917, être consenties que par décret, elle se borna à exprimer, à cet égard, un vœu qui ne fut pas réalisé, car le Gouvernement ne rendit jamais de décret établissant ces diverses détaxes.

Pour en terminer avec l'année 1917, signalons qu'à la suite d'une interpellation de M. Brousse à la Chambre des Députés, le Sous-Secrétaire d'Etat aux Transports Maritimes et à la Marine Marchande prit, le 29 septembre 1917 (1), un arrêté aux termes duquel le courtage dû par l'Etat aux courtiers-jurés d'assurances pour les affaires souscrites par leur entremise était fixé à 1 0/0 sur le montant de chaque prime inférieure à 6.000 francs et à 1/2 0/0 sur la fraction de prime excédant cette somme. Jusqu'alors, les courtiers-jurés, s'ils ne touchaient pas pour les assurances d'Etat la commission de 7 1/2 0/0 que doivent leur payer les compagnies d'assurances, percevaient du moins 1 0/0 de la prime quel qu'en fût le montant, ce qui représentait, en raison de l'importance des assurances effectuées par l'Etat, une rémunération fort appréciable.

**L'année 1918. L'armistice. Le décret du 15 Novembre 1918.
Réduction du taux des primes.**

Pendant les premiers mois de l'année 1918, l'assurance par l'Etat fonctionna d'une manière nor-

1. J. O., 30 septembre 1917, p. 7 749.

male, et ne subit pas de modifications méritant d'être signalées.

A partir du mois de juillet, l'activité des sous-marins décrut très nettement, pour disparaître complètement lors de l'armistice. A dater donc du 11 Novembre 1918, le risque de guerre se trouva limité au danger d'explosion des mines, et la prime que l'on exigea pour le couvrir sur le marché des assurances baissa considérablement.

La Commission suivit ce mouvement de baisse pour les primes relatives à l'assurance facultative qu'elle avait pouvoir de fixer elle-même; celles relatives à l'assurance obligatoire, et qui avaient été déterminées par un décret du 25 avril 1917, ne pouvaient être modifiés que de la même manière; le 15 novembre 1918 (1), un décret réduisit de 75 0/0 les primes alors en vigueur.

Année 1919. Décret du 20 janvier 1919. Réduction du taux des primes. Loi du 10 octobre 1919. Fin de l'assurance obligatoire. Projet de loi sur l'obligation de remployer l'indemnité d'assurance.

Les primes de l'assurance obligatoire, même avec les réductions résultant du décret du 15 novembre 1918, se trouvaient, au début de 1919, beaucoup plus élevées que celles du marché libre des assurances; de plus, leur mode de calcul par catégories

1, *J. O.* 16 novembre 1918, p. 822.

de parcours n'avait plus l'utilité qu'il présentait au moment où il avait été établi. C'est pour pallier à ce double inconvénient que fut signé le 20 janvier 1919 (1), un décret fixant la prime de l'assurance obligatoire au taux uniforme de 0 fr.25 0/0. En même temps, le Gouvernement invitait les armateurs à réduire la valeur d'assurance de leurs navires.

Le Gouvernement prit, également à cette époque, une initiative intéressante qu'il n'eut malheureusement pas la constance de mener à bien. Il déposa, le 14 avril 1919, sur le bureau de la Chambre, un projet tendant à modifier la loi du 19 avril 1917 en ce qui concerne le remploi de l'indemnité d'assurance. Ainsi que nous l'avons exposé, en effet, cette loi disposait qu'en cas de perte du navire, l'armateur ne devait recevoir que 75 0/0 de la valeur d'assurance, le reste ne lui étant acquis qu'après achat ou construction d'un navire équivalent. Cette mesure, qui avaient uniquement pour but d'inciter à la reconstitution de la flotte française, se trouvait, par suite de circonstances ayant totalement échappé à l'attention du législateur, provoquer des solutions aussi injustes que peu rationnelles.

Pendant la guerre les navires n'étaient pas exploités que par des armateurs professionnels. A l'exemple de l'Etat, qui s'était constitué une flotte pour ses besoins personnels, certains établissements publics

1, *J. O.* 24 janvier 1919. p.945.

quelques départements et plusieurs grandes villes avaient acquis ou affrété des navires qu'elles utilisaient pour leur ravitaillement. Il n'était possible, ni désirable, que ces collectivités continuassent l'exploitation d'une industrie aussi onéreuse pour elles qu'inutile pour le pays ; il n'était pas davantage équitable de les priver d'une indemnisation intégrale ; aussi le but du projet de loi déposé par le Gouvernement était-il de les dispenser de l'obligation de remplacer les navires perdus par risque de la guerre. Ce projet fut renvoyé devant la Commission de la Marine Marchande à la Chambre des Députés et on l'y classa dans un dossier où il se trouve encore, personne ne s'étant préoccupé de l'en extraire pour le faire voter par le Parlement.

Ainsi que la plupart des textes législatifs instituant des organisations spéciales uniquement motivées par l'Etat de guerre, la loi du 19 avril 1917 disposait, dans son article premier, qu'elle serait seulement applicable pendant la durée des hostilités. En fait, depuis l'armistice, son fonctionnement n'intéressait plus guère les armateurs, et le marché libre, largement suffisant pour leurs besoins, offrait des conditions préférables à celles imposées par le Gouvernement français. Le Comité des Armateurs s'efforça donc de libérer ses adhérents d'une protection qui leur était à charge, et, à la suite de ses multiples démarches, le Gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre, le 19 février 1919, un projet de

l'autorisant à mettre fin par un simple décret, à l'assurance d'Etat.

Bien que ce projet n'ait soulevé aucune discussion, il traîna fort longtemps dans les deux assemblées législatives ; la Chambre des Députés ne le vota que le 1^{er} juillet, le Sénat, le 28 septembre, et l'on attendit jusqu'au 8 octobre pour promulguer la loi (1). Le gouvernement, de son côté, ne se hâta guère de rendre le décret mettant fin à l'assurance obligatoire ; et lorsque ce décret fut signé, à la fin d'octobre, on ne le publia même pas, car il était devenu sans objet. La loi du 23 octobre 1919 (2) avait en effet fixé au 24 octobre 1919 la date de la cessation des hostilités, date à laquelle devait prendre fin l'assurance d'Etat.

1. *J. O.*, 10 octobre 1919, p. 11 162.

2. *J. O.*, 24 octobre 1919, p. 11 829.

CHAPITRE III

LE SYSTÈME FRANÇAIS. LIQUIDATION DES COMPTES. RÉSULTATS FINANCIERS DE L'OPÉ- RATION. APPRECIATION D'ENSEMBLE.

Bien que l'assurance d'Etat ait cessé depuis plus de six années, ses comptes ne sont pas encore apurés. La Commission Exécutive des Achats et Transports par Mer n'a pas réglé et ne connaît même pas avec certitude tous les sinistres afférents à sa gestion ; quant à la Direction des Services Financiers, à laquelle un arrêté du Sous-Secrétaire d'Etat aux Transports Maritimes et à la Marine Marchande, en date du 30 novembre 1921 (1) a transféré les attributions de la Commission de la Marine Marchande, elle est nécessairement moins avancée encore à cet égard.

Ce grand retard, qui tient en partie à la lenteur proverbiale de notre Administration, s'explique également par les procès auxquels ont donné lieu un grand nombre de sinistres survenus au cours de la guerre.

Chaque fois, par exemple, qu'un abordage était

1. *J. O.*, 3 décembre 1921, p. 13. 226.

survenu entre deux bateaux naviguant en convoi, ou tous feux éteints, allait-on considérer que l'accident résultait d'un risque ordinaire de navigation, ou qu'il était imputable à un risque de guerre parce qu'il ne se serait pas produit sans l'organisation des convois ou l'interdiction d'allumer des feux, mesures de guerre au premier chef? De même, en cas de perte sans nouvelles, devait-on attribuer le sinistre à un risque de guerre, ou bien à un risque ordinaire de navigation? (1)

Dans les cas, très nombreux, où ces circonstances se présentaient, les assureurs des risques ordinaires de navigation, ainsi que l'Etat, couvrant les risques de guerre, déclinaient leur responsabilité, et l'assuré les appelait tous devant les tribunaux chargés de déterminer à qui incombait le sinistre.

Beaucoup de ces procès n'ont été terminés que tout récemment ; certains sont encore en appel, d'autres même devant les Tribunaux de Commerce, et l'on conçoit fort bien que ces sinistres litigieux

1. L'étude de la discrimination entre le risque de guerre et le risque ordinaire de navigation dépasse le cadre de cette étude ; nous prions ceux de nos lecteurs qui désirent l'approfondir de vouloir bien se reporter aux ouvrages et articles cités dans la bibliographie, à la fin de ce volume et, spécialement à la remarquable étude de M. E. Audouin : « L'assurance contre les « risques de guerre et la navigation sans feux, ou en convoi pendant la guerre de 1914-18 » (*Rev. Int. Dr. Marit.*, XXXIII, p. 1).

aient considérablement retardé la liquidation des assurances d'Etat.

Dans certains cas aussi, où le principe de la responsabilité de l'Etat ne donnait pas lieu à contestation, Il fallait attendre fort longtemps pour pouvoir déterminer l'indemnité à sa charge. Il en était ainsi, par exemple, pour les assistances rendues à des navires qui se trouvaient en détresse à la suite d'un accident de guerre. La fixation de l'indemnité exigeait parfois une longue procédure, et, quand elle avait été déterminée, il fallait encore la répartir entre les divers intéressés au moyen d'un règlement d'avaries communes dont l'établissement demandait plusieurs années.

Toutes ces circonstances expliquent, dans une certaine mesure, le retard apporté par l'Etat français à la liquidation des opérations d'assurance des risques de guerre ; mais elle ne le justifient pas complètement.

Les Etats étrangers ayant pratiqué l'assurance des risques de guerre se sont, en effet, nécessairement heurtés aux mêmes difficultés que le Gouvernement français, et cependant certains d'entre eux, et non de moindres, ont publié depuis longtemps une liquidation provisoire de leurs assurances des risques de guerre où ils prévoyaient une large réserve pour les sinistres à régler. C'est ainsi que la Grande Bretagne a présenté, dès 1919, à son Parlement, un règlement provisoire de ses assurances de guerre. Les

Etats-Unis, comme nous le verrons dans le chapitre prochain, ont publié chaque année le détail des opérations effectuées par le Bureau d'Etat dont la liquidation a été clôturée, le 30 juillet 1921, en réservant une somme de £ 463.000 pour régler les quelques sinistres restant encore en suspens.

En France, rien de semblable n'a été fait à cet égard : les recettes et les dépenses des Commissions ayant effectué l'assurance d'Etat ont été attribuées à un compte spécial du Trésor qui n'a figuré dans aucun budget ; c'est donc en glanant dans de nombreux documents officiels, officieux et privés que nous avons pu, non sans peine, déterminer les chiffres mentionnés dans les tableaux ci-après. Nous ne voulons pas prétendre qu'ils soient d'une rigoureuse exactitude, mais ils ne se trouvent certainement pas très éloignés de la réalité et ils permettent de se rendre compte de la physionomie générale des opérations effectuées par les deux Commissions.

Nous avons, dans les deux tableaux qui vont suivre, examiné séparément les opérations de la Commission Exécutive et celles de la Commission de la Marine Marchande, bien qu'elles doivent être probablement englobées par l'Etat dans un même compte de liquidation. Il nous a paru, en effet, qu'en raison des conditions différentes dans lesquelles ces deux organismes avaient fonctionné, et des méthodes particulières à chacun d'eux, il était intéressant de

les distinguer l'un de l'autre au point de vue de leurs résultats financiers.

I

COMMISSION EXÉCUTIVE DES ACHATS ET TRANSPORTS DE MER

A) Assurance Facultative

DATES	SOMMES ASSURÉES		PRIMES	
	Corps	Facultés	Corps	Facultés
Du 13 août 1914				
au 31 déc. 1914	82.000.000	54.000.000	1.260.067	860.520
Du 31 déc. 1914				
au 31 déc. 1915	241.100.000	103.100.000	3.786.637	908.874
Du 31 déc. 1915				
au 31 déc. 1916	581.900.000	624.900.000	9.336.296	14.719.111
Totaux...	905.000.000	782.000.000	14.383.000	16.488.505

Nota. — Pour la période comprise entre le 31 décembre 1916, et le 15 août 1917, date à laquelle la Commission a cessé ses opérations, nous ne connaissons que le total des primes s'élevant à Frs. 210.772.130.

La liquidation de l'assurance facultative se présente de la façon suivante (en comprenant dans les sinistres Frs. 1.200.000 pour pertes à régler) :

Total des sinistres.....	Frs. 271.994.525
Total des primes.....	Frs. 241.643.635
Déficit.....	Frs. 30.350.890

B) Assurance obligatoire

La liquidation de l'assurance obligatoire, qui n'a fonctionné, pour la Commission Exécutive, que du 19 avril au 13 août 1917, se présente ainsi :

Total des sinistres.....	Frs. 69.000.000
Total des primes.....	Frs. 60.000.000
Déficit.....	Frs. 9.000.000

II

[COMMISSION DE LA MARINE MARCHANDE

A) Assurance facultative

DATES	SOMMES ASSURÉES		PRIMES		TOTAL des primes
	Corps	Facultés	Corps	Facultés	
Du 13 août 1917					
au 31 déc. 1917.	378.000.000	600.000.000	28.000.000	35.000.000	61.000.000
Du 31 déc. 1917					
au 31 déc. 1918.					262.000.000
Du 31 déc. 1918					
au 24 oct. 1919.					92.250.000
Totaux...					415.250.000

La liquidation de l'assurance facultative se présente comme suit :

Total des primes.....	Frs. 415.250.000
Total des sinistres et dépenses.....	Frs. 246.750.000
<i>Excédent de recettes.....</i>	<i>Frs. 168.500.000</i>

B) Assurance obligatoire

DATES	Capitaux assurés	PRIMES
Du 13 août au 30 déc. 1917....	2.021.328.000	79.250.000
Du 30 déc. 1917 au 30 déc. 1918		61.000.000
Du 30 déc. 1918 au 24 oct. 1919		34.750.000
Totaux.....		175.000.000

La liquidation de l'assurance obligatoire se présente comme suit :

Total des primes.....	Frs. 175.000.000
Total des sinistres et dépenses.....	Frs. 148.000.000
<i>Excédent de recettes.....</i>	<i>Frs. 27.000.000</i>

III

RÉCAPITULATION

A) *Assurance facultative*

Excédent de recettes de la Commission de la Marine Marchande.....Frs.	168.500.000
Excédent de dépenses de la Commission Exécutive.....Frs.	30.350.000
<i>Reste un bénéfice de.....Frs.</i>	<u>138.149.110</u>

B) *Assurance obligatoire*

Excédent de recettes de la Commission de la Marine Marchande.....Frs.	27.000.000
Excédent de dépenses de la Commission Exécutive.....Frs.	9.000.000
<i>Reste un bénéfice de.....Frs.</i>	<u>18.000.000</u>

Bénéfice total

Assurance Facultative.....Frs.	138.149.110
Assurance Obligatoire.....Frs.	18.000.000
<i>Bénéfice total réalisé.....Frs.</i>	<u>156.149.110</u>

L'Etat a donc réalisé, sur l'assurance des risques de guerre, un bénéfice total de Frs 156.149.110. Ce bénéfice ne lui appartient pas puisque, ainsi que nous l'avons exposé précédemment en étudiant la loi du 10 avril 1915, il est décidé, dans l'article 12 de cette loi, que le reliquat actif résultant des opérations d'assurance effectuées par l'Etat sera, dans la mesure où il provient des assurances sur facultés, attribué à la Caisse des Invalides de la Marine, et,

pour la part réalisée sur les assurances de navires, restitué aux assurés proportionnellement aux primes versées par eux.

Il résulte des calculs très approximatifs auxquels nous nous sommes livrés que l'application de cette disposition aura pour effet d'attribuer à la Caisse des Invalides de la Marine une somme de 7.000.000 frs environ. Quant aux armateurs, ils recevront, pour l'assurance facultative, près de 25 0/0 de leurs primes et, pour l'assurance obligatoire, une ristourne de 5 à 6 0/0.

Nous en avons ainsi terminé avec l'étude de ce que fut, en France, l'assurance par l'Etat des risques de guerre. Peut-être certains estimeront-ils que nous nous y sommes exagérément attardés et que notre première partie est quelque peu disproportionnée par rapport aux autres. Pour tenter par avance d'écarter ce reproche, il n'est certainement pas inutile que nous exposions les motifs qui nous ont incités à procéder ainsi.

Si nous avons donné ici à l'assurance d'Etat française la première place, en situation et en importance, ce n'est pas seulement parce qu'il s'agissait d'une organisation nationale nous intéressant, à ce titre, au premier chef ; c'est surtout parce que cette organisation était, en raison de ses tâtonnements, de ses modifications et des discussions qu'elles ont suscitées, particulièrement instructive au point de vue spécial où nous nous plaçons.

Lorsque nous étudierons l'assurance d'Etat anglaise et celle d'Allemagne que nous avons également choisies comme types, nous constaterons que ce sont des systèmes intéressants, bien conçus, mais qui sont restés à peu près immuables pendant la durée de leur fonctionnement. L'assurance française des risques de guerre a été, au contraire, particulièrement vivante, et dans son organisation et dans son fonctionnement. Nous avons vu l'Etat concurrençant tout d'abord, sur le marché des assurances, les compagnies privées ; puis il s'est arrogé, pour l'assurance des navires, un monopole que certains ont voulu également étendre aux assurances de marchandises ; enfin, nous l'avons vu, abandonnant ses tendances interventionnistes, s'effacer, pour l'assurance des risques de séjour à Port-Saïd, devant les compagnies privées. Nous avons pu aussi, à un autre point de vue, opposer la gestion un peu administrative de la Commission exécutive aux conceptions plus commerciales de celle de la Marine Marchande.

L'étude de toutes ces modifications, de toutes ces expériences et des discussions auxquelles elles ont donné lieu était particulièrement instructive ; c'est pour ce motif que nous nous y sommes attardés un peu longuement, avec l'espoir d'avoir ainsi amassé la plus grande part des matériaux dont nous aurons, par la suite, à faire usage.

CHAPITRE IV

LES SYSTÈMES ÉTRANGERS D'ASSURANCE PAR L'ÉTAT DES RISQUES DE GUERRE ASSIMILABLES AU SYSTÈME FRANÇAIS.

Parmi les procédés usités à l'étranger, pendant la guerre de 1914, pour l'assurance des risques maritimes de guerre, ceux qui nous ont paru se rapprocher le plus de l'organisation française sont les systèmes qui furent appliqués par les gouvernements du Danemark, de l'Espagne, des Etats-Unis, de la Norvège et de la Suède. Nous nous proposons de les étudier très succinctement dans ce chapitre, en nous arrêtant toutefois un peu plus longuement à l'assurance d'Etat américaine, spécialement intéressante à raison, tant de son importance, que de la perfection de son organisation.

Danemark

Le Danemark était, en 1914, un pays possédant, eu égard à sa faible population, une flotte proportionnellement très considérable; d'autre part, il se trouvait, du fait de sa position géographique, dans une situation spécialement périlleuse pour sa navi-

gation, ses bateaux devant nécessairement quel que fût leur voyage, traverser des régions où l'action des belligérants se manifestait avec une particulière activité. Ces circonstances amenèrent donc le Gouvernement à se préoccuper, dès le début des hostilités, d'organiser l'assurance contre les risques de guerre qui était indispensable à la libre navigation des bateaux danois; elles expliquent, d'autre part, que son action se soit limitée aux assurances sur corps, celles sur facultés présentant, au point de vue national, un intérêt beaucoup moindre.

L'assurance contre les risques maritimes de guerre fut organisée au Danemark par une loi du 10 septembre 1914 créant un Institut d'Assurances Mutuelles auquel devaient obligatoirement adhérer tous les armateurs danois. On faisait exception pour les navires désarmés, et ceux effectuant la pêche ou naviguant au cabotage, l'assurance étant facultative pour ces deux dernières catégories. L'Etat restait également, pour ses propres navires et ceux dont il avait la responsabilité, en dehors de cette organisation.

L'Institut danois, dont le siège se trouvait à Copenhague, était composé de six membres. Le Gouvernement nommait trois d'entre eux, dont le président; deux autres étaient désignés par les armateurs de vapeurs, et le dernier par ceux ne possédant que des voiliers.

L'assurance n'était accordée qu'aux navires déjà

couverts par une police contre les risques ordinaires de navigation et seulement, sauf stipulations spéciales, jusqu'à concurrence de la valeur agréée dans cette dernière police. L'assuré était autorisé à conserver, sur les risques de guerre, un découvert de 25 0/0, à charge d'en faire la déclaration.

En vue de limiter ses pertes, l'institut avait fixé à 750.000 couronnes la somme maxima qu'il pouvait assurer sur chaque navire. Pour l'excédent, l'armateur avait le droit de s'adresser aux Compagnies privées.

La prime était discrétionnairement fixée par l'Institut pour chaque voyage dont il devait être avisé avant le départ, et qu'il pouvait interdire s'il le jugeait trop dangereux.

L'assurance couvrait les dommages exclus par la police sur risques ordinaires ; elle prévoyait spécialement, en cas de saisie temporaire, une indemnité forfaitaire au taux de 6 0/0 l'an pendant la durée de toute immobilisation dépassant trente jours.

La gestion financière de l'Institut d'Assurances Mutuelles était organisée d'une manière extrêmement compliquée. On y voyait en effet intervenir les compagnies d'assurances privées avec qui l'État avait conclu une convention particulière où il se dégageait sur elles d'une partie de sa responsabilité. Aux termes de cette convention et de la loi du 10 septembre 1914, les primes qu'encaissait l'Institut étaient versées par lui : à concurrence de 85 0/0

entre les mains de l'Etat, et pour le solde aux compagnies d'assurances. Les sinistres étaient payés, dans la même proportion, par ces dernières et par l'Etat. Si, à la liquidation des opérations de l'Institut, il restait un reliquat actif, la répartition devait en être faite entre les armateurs, proportionnellement aux primes qu'ils avaient versées; par contre, s'il y avait déficit, les compagnies d'assurances avaient à en supporter 15 0/0, l'Etat 35 0/0, et les 50 0/0 restant devaient être répartis entre les armateurs de la même manière que l'aurait été le bénéfice. Cet appel de fonds éventuel était d'ailleurs garanti par une hypothèque de premier rang sur le navire assuré, et une délégation sur l'indemnité d'assurance, à moins que l'armateur ne donnât une autre garantie jugée satisfaisante.

La loi du 10 septembre 1914 ne devait fonctionner que pendant la neutralité du Danemark; l'assurance qu'elle instituait cessait de plein droit en cas de déclaration de guerre, les navires en cours de voyage restant néanmoins assurés jusqu'à leur arrivée dans le premier port neutre ou allié.

L'assurance ainsi organisée a fonctionné d'une manière normale et sans modifications, à notre connaissance, jusqu'à la fin des hostilités.

Espagne

A l'inverse du Danemark, l'Espagne se trouvait, en 1914, dans une situation économique et géographique lui permettant de se passer pendant fort longtemps d'une assurance d'Etat contre le risque de guerre. Elle n'y dût recourir qu'en 1917, quand les sous-marins allemands eurent exercé leur action jusque dans le voisinage de ses côtes et, pour une fois, la vérité ne se modifia point en traversant les Pyrénées, car c'est du système français de l'assurance facultative que s'inspira le Gouvernement espagnol dans son décret du 23 mars 1917 organisant l'assurance des risques de guerre par l'Etat.

Aux termes de ce décret, le Gouvernement espagnol assurait contre les risques de guerre :

- a) Les navires battant pavillon espagnol.
- b) Les marchandises en provenance ou à destination d'Espagne quelle que fût la nationalité des navires qui les transportaient.
- c) Les officiers et équipages naviguant à bord des bâtiments de commerce espagnols.

Cette assurance était confiée à un Comité Espagnol de l'Assurance de Guerre comprenant cinq membres nommés par le Gouvernement et qui établissait les contrats, déterminait le taux des primes, réglait les sinistres, et devait conclure des conventions de réassurance permettant de limiter la responsabilité de l'Etat.

Les navires et les marchandises devaient être, au préalable, assurés contre les risques ordinaires de navigation, et l'Etat ne couvrait que 80 0/0 de leur valeur telle qu'elle résultait de cette assurance. Pour les navires, il se réservait même de réduire l'estimation des polices sur risques ordinaires si elle lui paraissait excéder la valeur actuelle du bateau.

Les sinistres ne donnant pas lieu à contestation devaient être payés dans un délai de huit jours ; toutefois, en cas de perte totale d'un corps, l'armateur ne recevait immédiatement que 85 0/0 de son indemnité, et il lui fallait, pour encaisser le solde, justifier de l'achat ou de la construction d'un navire de remplacement.

L'assurance d'Etat espagnole n'était pas obligatoire et, d'autre part, les Cies privées pouvaient, elles aussi, pratiquer l'assurance des risques de guerre ; le décret, néanmoins, leur imposait dans ce cas l'obligation injustifiable de consentir à leurs assurés les mêmes conditions que le bureau d'Etat.

Etats-Unis

La difficulté d'assurer les risques de guerre au début des hostilités se fit sentir aux Etats-Unis avec une acuité toute particulière. Ce n'est pas que ce pays, à la différence des Etats européens, ait eu à se préoccuper de son ravitaillement auquel il pouvait, par lui-même, largement suffire ; mais parcequ'en

raison de ses exportations, déjà très importantes et qui devaient s'accroître encore d'une manière considérable, la guerre provoquait chez lui une recrudescence de la navigation maritime.

Pendant la semaine qui précéda le 1^{er} août 1914, les primes d'assurance des risques de guerre s'élevèrent rapidement à des taux prohibitifs ; on demandait de 25 à 300/0 pour les voyages dans la Mer du Nord, 20 0/0 pour l'Amérique du Sud, de 15 à 20 0/0 pour les Indes. D'autre part, les Cies américaines d'assurances maritimes qui n'avaient pas l'importance de celles pratiquant, dans ce pays, les assurances sur la vie ou contre les accidents, réassuraient habituellement une partie de leurs risques sur les marchés européens, spécialement en Angleterre. Cette possibilité de réassurance venant à leur faire momentanément défaut, elles se trouvaient limitées à des pleins très faibles qui, pour les plus grandes Cies, n'excédaient pas 15.000 \$ par navire.

Non seulement, donc, les armateurs et chargeurs devaient payer des primes très élevées pour leurs assurances ; mais, à ce prix même, ils ne pouvaient trouver à se faire garantir et devaient conserver une partie des risques à leur charge. Le commerce d'exportation et la navigation maritime se trouvaient ainsi paralysés au moment même où les besoins des pays européens leur eut permis d'exercer la plus fructueuse activité.

Devant l'émoi général que provoquait cette situa-

tion, M. Mac Adoo, Secrétaire de la Trésorerie, réunit, le 7 août 1914, une conférence de représentants du commerce et de l'industrie qui furent unanimes à recommander l'organisation, par le Département des Finances, d'un Bureau d'assurance des risques de guerre.

Le projet de loi organisant ce bureau ne fut rédigé que le 14 août et déposé, le 19, sur le bureau du Sénat, par M. Clark de l'Arkansas. La Haute Assemblée le vota sans trop de difficultés, mais, à la Chambre des représentants, il suscita une assez violente opposition et il ne fut adopté, le 21 août, qu'après de sérieux amendements. Le Sénat accepta, le 31 août, les modifications apportées par la Chambre au projet primitif qui fut alors promulgué comme loi le 2 septembre 1914.

Dès le 3 septembre, le Bureau était organisé ; mais, en raison du temps nécessaire à l'impression des polices et certificats d'assurance, il ne fonctionna d'une façon régulière qu'à partir du 18 septembre.

Aux termes de la loi du 2 septembre 1914, le Gouvernement des Etats-Unis assurait, contre les risques maritimes de guerre, les navires américains, leurs cargaisons, ainsi que les frêts et prix de passages afférents à leurs voyages. Cette assurance était effectuée à des conditions et moyennant des primes dont la détermination appartenait au Secrétaire d'Etat de la Trésorerie, sous sa seule responsabilité.

La gestion de cette assurance était remise à un

Bureau d'Assurance des Risques de Guerre, dépendant de la Trésorerie et dont la direction fut confiée à un assureur éminent : M. William C. de Lanoy ; ce dernier était assisté, pour la fixation des primes ainsi que la rédaction des polices, par un Comité Consultatif composé de trois assureurs : MM. William Wallace, de Boston, Hendon Chubb, de Jersey City, et William N. Davey, de New-York.

Le Bureau d'Assurance des Risques de Guerre recevait, dès son origine, une dotation de \$ 100.000 pour ses propres dépenses, et de \$ 5.000.000 pour le paiement des sinistres pouvant lui incomber. Les primes qu'il percevait devaient être versées au Trésor, et ses comptes soumis chaque année au Congrès avec le budget général.

Pour la souscription des assurances, le Bureau d'Etat recourait aux services des Receveurs des Douanes qui, se trouvant sur place dans les différents ports, servaient d'intermédiaires entre lui et l'assuré. Le Receveur n'avait pas qualité pour établir les polices, ni même pour fixer le taux de la prime, mais c'est lui qui recevait l'ordre d'assurance, le transmettait au Bureau de Washington, et remettait à l'assuré la police établie par ce Bureau. Il était même autorisé, pour les assurances sur facultés, à délivrer à l'assuré un arrêté provisoire valable jusqu'à la signature de la police.

La loi du 2 septembre 1914 avait été votée pour une durée de deux ans, mais il y était spécifié, dans

l'article 4, que le Président des Etats-Unis pouvait en suspendre l'application « dès qu'il jugerait que la « nécessité de continuer l'assurance des risques de « guerre par les Etats-Unis aurait cessé d'exister » ; d'autre part, l'article 2 précisait que l'assurance d'Etat devait fonctionner seulement quand « le « Secrétaire d'Etat de la Trésorerie jugerait que « les navires américains ne sont pas en mesure de « se procurer d'une façon satisfaisante l'assurance « des risques de guerre ». L'intervention de l'Etat dans l'assurance des risques maritimes de guerre devait donc, selon l'intention du législateur américain, être uniquement temporaire, et ne s'exercer que dans la mesure où elle était absolument nécessaire pour pallier à l'insuffisance des compagnies privées; en fait, les circonstances l'amenèrent à donner à cette mesure une extension, en importance, et en durée, qui, à l'origine, n'entraînait nullement dans ses intentions.

Le Bureau ayant, en effet, fonctionné à la satisfaction générale, le Congrès décida, par la loi du 11 août 1916, de prolonger son existence pendant une année encore. Le 3 mars 1917, intervenait une nouvelle loi portant, en raison de l'extension prise par ses affaires, la dotation du Bureau pour le paiement des sinistres à \$ 15.000.000; enfin, le 12 juin 1917, fut promulguée une quatrième loi remaniant complètement l'organisation de l'assurance par l'Etat des risques de guerre car cette

réorganisation avait été rendue nécessaire par la participation au conflit des Etats-Unis qui, le 6 avril 1917, avaient déclaré la guerre à l'Allemagne.

La loi du 12 juin 1917 étendait, tout d'abord, les attributions du Bureau d'Etat en l'autorisant à réassurer aux gouvernements alliés les risques de guerre qu'ils couvraient pour leurs nationaux et à se faire réassurer auprès d'eux de ses propres risques ; elle confiait également à ce même Bureau l'assurance contre les risques de guerre des capitaines, officiers et marins naviguant à bord des bâtiments de commerce, laquelle était obligatoire pour les armateurs à peine d'amende. En raison de cet accroissement des risques couverts, la dotation affectée au Bureau pour ses dépenses passait de \$ 100.000 à 250.000 et celle consacrée à ses paiements, de \$ 18.000.000 à 50.000.000 ; la durée de son fonctionnement était, d'autre part, prorogée jusqu'au 2 septembre 1918.

Peu après, une loi du 6 octobre 1917 venait modifier encore l'organisation du Bureau d'Etat, et le divisait en deux sections dirigées chacune par un commissaire ; l'une s'occupait de l'assurance maritime et de celle des équipages de commerce, tandis que l'autre avait dans ses attributions l'assurance militaire et navale. Le Gouvernement des Etats-Unis avait en effet décidé d'organiser, pour tous ceux de ses nationaux qui participaient à la guerre, une assurance alimentée par un prélèvement sur leurs soldes

et qui était destinée, d'une part à fournir à leurs familles des allocations mensuelles, et, en second lieu, à leur payer des pensions ainsi qu'à leurs ayants droit en cas d'accident, de blessure ou de décès. Cette assurance obligatoire était doublée d'une assurance facultative, les intéressés pouvant, par des versements complémentaires, accroître l'importance des allocations minima prévues par la loi.

Le fonctionnement de cette assurance militaire et navale donna au Bureau d'Etat une extension prodigieuse et, lorsqu'à partir de juin 1918, les Etats-Unis eurent mobilisé une importante armée, les services du Bureau prirent un tel développement qu'il fallut les diviser en 13 sections occupant plus de 6.000 employés sur lesquels la modeste section de l'assurance maritime et des marins ne s'en était vu affecter que 10.

A cette même époque, le Congrès, lassé de proroger chaque année de douze mois l'assurance d'Etat, décida, par la loi du 11 juillet 1918, qu'elle continuerait à fonctionner jusqu'à ce que le Président de la République en ait décidé la suppression, sa durée ne pouvant toutefois se prolonger plus de six mois après la fin de la guerre.

Lorsque survint l'armistice, le Gouvernement des Etats-Unis ne continua pas, comme on l'avait fait en France, à assurer indéfiniment les risques de guerre ; estimant que le marché libre suffisait alors largement aux besoins du commerce américain, il cessa

d'émettre aucune police à partir du 4 janvier 1919, et le Bureau s'occupa dès lors de la liquidation des affaires en cours.

Cette liquidation s'annonçait d'ailleurs fort laborieuse pour l'assurance militaire et navale, et l'on dut augmenter considérablement le nombre des employés du Bureau d'Etat, qui, au 1^{er} juillet 1919, se trouvaient être plus de 15.000. La place manquant pour les installer, on les avait répartis entre 16 immeubles qui furent, après de nombreux déménagements, réduits au nombre de 4. Parmi ces derniers se trouvait le War Risk Building, bâtiment de 11 étages entièrement occupé par le Bureau d'Etat. La section de l'assurance maritime n'y utilisait qu'un humble bureau, son personnel ne s'étant accru que de deux unités, ce qui portait à 12 le nombre de ses employés.

En 1920 et en 1921, cette section continua à liquider les affaires en cours et elle fut définitivement supprimée, le 31 décembre 1921, par le Président des Etats-Unis, en vertu des pouvoirs qu'il tenait de la loi du 11 juillet 1918.

On trouvera dans le tableau ci-après le résumé des opérations d'assurances maritimes effectuées par le Bureau d'Etat américain ; les chiffres que nous y avons reproduits sont empruntés aux différents budgets des Etats-Unis qui, de 1914 à 1921, ont consacré, chaque année, quelques pages au fonctionnement de l'assurance d'Etat.

Tableau des opérations effectuées par le Bureau d'Assurances
des Risques de Guerre aux Etats-Unis

Dates	Nombre de polices	Capitaux assurés	Primes	Sinistres	Dépenses du bureau
Du 2 Sept. 1914 au 10 Nov. 1915	1 283	89 245 052	2 127 976	695 984	20 482
Du 10 Nov. 1915 au 17 Nov. 1916	401	74 350 633	1 014 529	78 883	18 630
Du 17 Nov. 1916 au 30 Juin 1917	4 530	472 579 383	26 151 291	10 512 620	31 219
Du 30 Juin 1917 au 4 Janv. 1919					
Fin des risques.	21 013	1 431 116 923	17 510 076	17 702 421	125 860
	27 227	2 067 291 993	46 803 872	28 989 908	196 191

La liquidation, au 30 juin 1921, date de la fermeture du Bureau, s'établissait comme suit :

Recettes: Primes.....	\$ 46.803.872
Dépenses: Sinistres payés....	\$ 28.989.908
Sinistres dus.....	\$ 463.465
Frais d'exploitation	
du Bureau.....	\$ 196.191
	\$ 29.649.564
Soit un excédent de recettes de : \$	17.154.306

Norvège

La Norvège est une des nations que la guerre sous-marine affecta le plus, en raison de l'importance de sa navigation dans les zones dangereuses, et aussi de ce fait que beaucoup de ses navires effectuaient des transports pour le compte des alliés et qu'ils furent, en conséquence, particulièrement visés par

les sous-marins allemands. Les voiliers, qui sont en grand nombre parmi sa flotte, constituaient d'ailleurs, à cause de leur lenteur, une excellente cible pour les torpilles, et nombre d'entre eux, surtout pendant les deux dernières années de la guerre, ne parvinrent jamais à destination.

On comprend que, dans de telles conditions, l'organisation d'une assurance contre les risques maritimes de guerre ait présenté un intérêt vital pour le pays. Le Gouvernement norvégien s'en préoccupa dès le début des hostilités et, le 21 août 1914, intervenait une loi organisant un Institut d'assurance mutuelle auquel devaient adhérer les armateurs norvégiens. Cette loi, qui fut modifiée le 16 juillet 1915 et le 26 mai 1916, instituait un système d'assurance à peu près semblable à celui en usage au Danemark et que nous avons précédemment étudié.

Comme dans ce dernier pays, l'assurance, qui ne s'appliquait qu'aux corps de navires, était obligatoire pour tous, à l'exception des caboteurs, des pêcheurs et de ceux qui se trouvaient désarmés en lieu sûr.

L'assurance était gérée par une institution dénommée « Krigsforsikringen » (Institut d'Assurance de Guerre) que dirigeait un Comité de cinq membres désignés par le Roi.

Le Comité fixait le taux des primes ; il déterminait également et payait les sinistres avec ses propres ressources complétées, en cas d'insuffisance, par des avances de l'Etat.

Le rôle du Gouvernement dans cette affaire était celui d'un simple bailleur de fonds et, à la liquidation des comptes, le bénéfice comme les pertes de l'Institut devaient être répartis entre les armateurs proportionnellement aux primes qu'ils avaient versées.

Les conditions de l'assurance étaient exactement les mêmes que celles de l'Institut danois, mais le découvert susceptible d'être conservé par l'assuré sur les risques de guerre n'était que de 20 0/0 ; d'autre part il n'y avait pas de limitation du montant de la somme assurable.

L'assurance ainsi organisée fonctionna normalement jusqu'au milieu de 1916. A cette époque, la guerre sous-marine se manifesta avec une intensité dont la flotte norvégienne eut particulièrement à souffrir et les primes cotées par l'Institut norvégien s'élevèrent dans des proportions considérables. Cette situation émut particulièrement les gouvernements alliés, affréteurs d'une grande partie des navires norvégiens et, pour éviter d'avoir à payer les primes élevées que leur demandait l'Institut, ils décidèrent d'organiser en commun un Bureau assurant contre les risques de guerre les bateaux norvégiens qui navigaient pour eux. Après entente entre la France, l'Italie et l'Angleterre, cet organisme, que l'on nomma le « Bureau Norvégien » fut installé à Londres et fonctionna, depuis le 1^{er} octobre 1916, comme une section de l'assurance d'Etat anglaise.

Une comptabilité particulière fut tenue pour chacune des trois nations y participant, et il résulte des renseignements officiels publiés par le Gouvernement anglais (1) que sa liquidation finale se présente comme suit :

A) Assurance sur corps des navires norvégiens

Cette assurance a fonctionné du 1^{er} octobre 1916 au 12 août 1918.

Le total des primes encaissées s'est élevé à.....	£	25.000.000
et le total des sinistres payés à.....	£	21.000.000
auxquel s'ajoutent des sinistres à régler		
s'élevant à.....	£	2.000.000
ce qui représente un total de pertes de. £		23.000.000
Le bénéfice s'élève donc à	£	2.000.000

La répartition de ce bénéfice entre les trois nations participant au bureau norvégien s'établit de la façon suivante :

France, bénéfice.....	£	2.750.000
Italie, bénéfice.....	£	1.250.000

Dont il y a lieu de déduire :	£	4.000 000
Angleterre, déficit.....	£	2.000.000
Total égal.....	£	2.000.000

B) Assurance sur corps des navires norvégiens (nouvelles polices)

A partir du 12 août 1918, les navires norvégiens ont été couverts exactement aux mêmes conditions que les navires anglais. Cette assurance a donné lieu à une comptabilité spéciale dont les résultats s'établissent comme suit :

1. Government War Insurance Schemes. Preliminary statement of results published by His Majesty's Stationery Office, ed. 1919, p. 4 et 5.

108 ASSURANCE DES RISQUES DE GUERRE PAR L'ÉTAT

Total des primes.....	£ 4.800.000
Total des sinistres, y compris les prévisions pour pertes à régler.....	£ 1.300.000
Bénéfice total.....	£ 3.500.000

Ce bénéfice se répartit comme suit entre les trois nations faisant partie du bureau norvégien :

France, bénéfice.....	£ 1.750.000
Italie, bénéfice.....	£ 1.400.000
Angleterre, bénéfice.....	£ 350.000
Total égal.....	£ 3.500.000

C) Assurance des navires norvégiens sur excédents de valeur

La première police couvrant les navires norvégiens limitait leur valeur d'assurance à des sommes que les armateurs jugèrent insuffisantes ; ils contractèrent donc, pour être entièrement couverts, une assurance complémentaire dont les résultats se présentent de la façon suivante :

Total des primes.....	2.000.000
Total des sinistres, y compris prévisions pour pertes à régler.....	£ 750.000
Bénéfice total.....	£ 1.250.000

Ce bénéfice se répartit ainsi entre la France, l'Italie et l'Angleterre :

France, bénéfice.....	£ 625.000
Italie, bénéfice.....	£ 375.000
Angleterre, bénéfice.....	£ 250.000
Total égal.....	£ 1.250.000

Suède

L'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre fut organisée en Suède par un décret du 17 août 1914 que modifièrent deux autres décrets des

28 septembre 1914 et 9 juillet 1915, ainsi qu'une ordonnance du 6 février 1918.

En vertu de ces textes, l'Etat suédois assurait, pendant la durée des hostilités, les risques maritimes de guerre dans des conditions assez différentes de celles qui furent en usage dans les autres pays scandinaves. Contrairement, en effet, aux systèmes usités au Danemark ainsi qu'en Norvège, l'assurance d'Etat s'appliquait aux corps comme aux cargaisons. Les navires devaient, pour bénéficier de cette mesure, être immatriculés en Suède; quant aux cargaisons, elles ne pouvaient être couvertes, à l'exportation, que si elles étaient d'origine suédoise; à l'importation et pour le trafic intérieur, il suffisait qu'elles fussent à destination de Suède et transportées par des navires suédois ou neutres.

De même, alors que dans les autres pays scandinaves l'assurance des risques de guerre était obligatoire, en Suède elle était facultative et pour les assurés, et pour l'Etat lui-même, qui ne devait accepter de couvrir un voyage « s'il n'était pas reconnu qu'il « présentât un intérêt nettement caractérisé pour le « pays en permettant l'importation de marchan-
« dises dont le besoin se faisait sentir, ou le main-
« tien d'un commerce ou d'une branche de l'indus-
« trie ». En fait, d'ailleurs, cette restriction était d'une application extrêmement rare, car il n'était pas difficile de justifier toute demande d'assurance

par un intérêt au moins commercial pour le pays.

Le système suédois se rapprochait par contre de celui en usage en Norvège en ce qu'il n'attribuait à l'Etat que le rôle d'un simple gérant de mutuelle, la prime perçue lors de la conclusion de l'assurance n'étant que provisoire, et le boni, comme le déficit, devant être réparti entre les assurés au prorata des primes qu'ils avaient versées.

L'assurance d'Etat suédoise était administrée par une commission de huit membres désignés par le roi qui en nommait également le président. Cette commission déterminait les conditions de l'assurance ; elle fixait également le taux des primes qui ne devait pas être inférieur à 1/2 0/0 par voyage, et, jusqu'à l'ordonnance du 6 février 1917, ne pouvait excéder 7 0/0 ; tout maximum ayant été supprimé par la suite. On n'exigeait de l'assuré le paiement immédiat que du quart de la prime pour les assurances sur corps et les deux cinquièmes pour celles sur facultés ; le surplus faisait l'objet d'une reconnaissance de dette signée par l'assuré qui s'y engageait en outre à payer sa part du déficit pouvant résulter de l'ensemble des opérations d'assurance.

Les conditions des polices étaient les suivantes : le navire n'était couvert par l'Etat que si l'armateur avait, au préalable, assuré son équipage contre les risques de guerre, ou s'il s'était reconnu personnellement responsable à l'égard de cet équipage des accidents ou dommages pouvant résulter de tels

risques. On ne faisait exception à cette règle que pour les bateaux de pêche.

La garantie de l'Etat ne s'appliquait qu'à 80 0/0 de la valeur agréée du navire, avec un maximum de 200.000 couronnes pour les voiliers et de un million de couronnes pour les vapeurs ; l'ordonnance du 6 février 1917 permit à la Commission de dépasser ces maxima quand l'intérêt du pays le rendait nécessaire, et d'assurer, dans ce cas, les navires pour leur entière valeur.

En cas d'assurance à terme, la Commission devait avoir connaissance de chaque voyage ; elle pouvait s'opposer à certaines navigations ou imposer un itinéraire déterminé.

L'assurance couvrait les risques exclus de la police sur risques ordinaires ; toutefois, pour les voiliers autres que ceux de pêche, elle ne garantissait pas les avaries particulières.

Les marchandises n'étaient, elles aussi, assurées, à l'origine, que pour 80 0/0 de leur valeur avec un maximum de 200.000 couronnes par voilier et de 600.000 couronnes par vapeur, mais ces diverses limitations furent supprimées par l'ordonnance du 6 février 1917.

L'assurance d'Etat suédoise devait prendre fin en cas de participation de la Suède au conflit ; elle était, d'autre part, suspendue pendant toute opération de contrebande de guerre, la prime restant néanmoins, dans ce cas, acquise au Trésor.

Ce système suédois d'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre a fonctionné jusqu'à la fin des hostilités sans avoir suscité, à notre connaissance, de sérieuses difficultés.

DEUXIÈME PARTIE

LE SYSTÈME ALLEMAND ET LES SYSTÈMES ÉTRANGERS QUI S'Y RATTACHENT

CHAPITRE PREMIER

LA DEUTSCHE SEEVERSICHERUNGS-GESELLSCHAFT

La situation de l'assurance des risques maritimes de guerre, en Allemagne, au début des hostilités. Nécessité d'une intervention de l'Etat.

Il semble qu'au cours de la dernière guerre, l'Allemagne, dont la flotte avait été ou bloquée, ou saisie par les alliés, eut dû, moins que tout autre pays, avoir besoin d'assurer les risques maritimes de guerre ; il en fut tout autrement en réalité.

Cela tient tout d'abord à ce que, si la Mer du Nord était impraticable aux navires allemands, ils se sentaient relativement en sécurité dans la Baltique où la flotte anglaise ne pouvait pas pénétrer, et où les navires de guerre russes n'étaient en mesure d'effectuer que de brèves incursions. Or cette navigation en Baltique, déjà assez active en temps de paix, devait prendre une extension considérable du fait

de la guerre, les pays Scandinaves étant alors devenus les principaux approvisionneurs de l'Allemagne. En second lieu, malgré la diligence des flottes alliées, l'Allemagne importa, surtout pendant les premières années de la guerre, des quantités de marchandises en contrebande. Il était d'ailleurs fort difficile aux navires de guerre alliés d'en empêcher le passage puisqu'elles étaient transportées sur des navires neutres et consignées, en pays neutre, à des ressortissants de ce pays. Le réceptionnaire n'était en réalité qu'un prête-nom, et il faisait suivre la marchandise en Allemagne ; mais, comme les navires arraisonneurs ignoraient la plupart du temps cette destination finale, ils ne pouvaient s'opposer à la continuation du voyage.

Les expéditions voyageant dans ces conditions étaient parfois assurées au pays d'origine ou de débarquement, mais les compagnies d'assurances de nationalité neutre renoncèrent assez vite à couvrir ces opérations aussi dangereuses qu'illicites ; elles insérèrent dans leurs polices sur risques de guerre une clause stipulant que leur responsabilité ne pourrait être recherchée si la marchandise assurée n'appartenait pas à un neutre ou n'était destinée à être consommée en pays neutre, de sorte que les importateurs allemands se virent obligés de rechercher dans leur propre pays la couverture de risques qu'ils ne pouvaient faire assurer ailleurs.

En présence de cette demande considérable d'as-

surances contre les risques maritimes de guerre, les compagnies allemandes se montrèrent assez réservées. Elles avaient été en effet, au début des hostilités, victimes d'un défaut de psychologie qui leur fut d'ailleurs commun avec le peuple allemand tout entier : elles n'avaient pas prévu que l'Angleterre pût participer au conflit et, en conséquence, elles avaient accepté de couvrir contre les risques de guerre, moyennant des primes fort modiques, des marchandises en provenance ou à destination de l'Angleterre et de ses colonies, ou traversant des zones d'influence britannique. Il en était résulté, lors de la déclaration de guerre de la Grande-Bretagne, le 4 août 1914, des pertes considérables pour les compagnies d'assurances imprudentes ayant accepté de tels risques et qui, dès lors, avaient décidé d'abandonner le risque de guerre.

La carence des compagnies d'assurances allemandes en présence du risque de guerre était également motivée par la difficulté qu'elles auraient rencontré à faire réassurer ces risques. Le marché anglais, auquel elles avaient jusqu'alors principalement recours, leur était en effet fermé depuis la guerre ainsi que ceux des divers belligérants, et les pays neutres offraient fort peu de ressources à cet égard. Or la réassurance est une nécessité en matière d'assurances maritimes, surtout lorsqu'il s'agit de couvrir un risque aussi nouveau et aussi grave que l'était le risque de guerre, et l'impossibilité d'y

recourir contribuait à confirmer les compagnies allemandes d'assurances dans leur passivité.

C'est pour remédier à cette situation fort préjudiciable au pays tout entier que le Gouvernement du Reich décida d'intervenir. Il le fit d'ailleurs avec une discrétion toute particulière, et l'on est véritablement surpris de constater combien ce gouvernement autoritaire, exploitant de nombreux monopoles et n'hésitant pas à s'immiscer dans les industries privées quand il le jugeait utile et profitable, manifesta des scrupules inaccoutumés lorsqu'il lui devint nécessaire de pénétrer dans le domaine de l'assurance maritime. Pour dissimuler son intervention, l'Etat allemand ne se présenta pas ouvertement comme assureur des risques maritimes de guerre ; il fonda une société à laquelle il apporta des capitaux à condition qu'elle effectuât l'assurance de ces risques : ce fut la « Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft ». Plus tard, au début de l'année 1916, cette compagnie ayant paru insuffisante pour satisfaire aux nouveaux besoins qui se manifestaient alors, il créa une autre société : la « Deutsche Versicherungsbank » qui fonctionna concurremment avec la première. Nous allons donc examiner brièvement l'histoire et le fonctionnement de ces deux sociétés par qui se manifesta en Allemagne l'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre.

La Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft.**Sa fondation. — Son fonctionnement**

La bienveillance du Gouvernement allemand à l'égard des Compagnies d'assurances maritimes ne se manifesta pas seulement par la conception même de son mode d'intervention dans leur domaine, mais encore par la manière dont il réalisa cette conception en tenant compte des objections, parfois quelque peu hostiles, que formulaient les assureurs.

Le projet primitif du Gouvernement comportait la fondation d'une société au capital de 100 millions de marks dont l'Etat souscrivait 51 millions, afin de conserver la direction de l'affaire. Le siège de la société devait être à Berlin, près des Pouvoirs Publics ; elle avait pour but de couvrir, en assurance ou en réassurance, des risques maritimes de guerre, mais également des risques ordinaires, comme accessoire et comme compensation des premiers.

Les assureurs, qui voyaient avec quelque inquiétude l'intrusion, cependant bien anodine, de l'Etat dans leur domaine et qui la considéraient comme un premier pas vers le monopole des assurances, opposèrent au plan du Gouvernement un contre-projet restreignant considérablement sa puissance et son rôle.

Tout d'abord, afin d'éviter la survenance sur le marché d'une société aussi considérable que celle

envisagée par le Gouvernement, ils déclarèrent qu'un capital de 25 millions de marks, dont 20 millions fournis par l'Etat, suffirait largement à en assurer le fonctionnement. En second lieu, après avoir restreint la nouvelle société dans ses moyens d'action, les assureurs tentèrent de réduire son domaine. Ils firent valoir que cette société n'était fondée que pour pallier à la carence des Compagnies allemandes et, que, par suite, elle devait limiter son intervention aux risques que ces dernières ne voulaient pas couvrir; certains assureurs, désireux d'empêcher que la Compagnie d'Etat fût en rapports directs avec la clientèle, prétendirent même qu'elle ne devait effectuer ses opérations qu'en réassurance. Enfin, les assureurs insistèrent pour que l'Etat limitât son rôle à celui de bailleur de fonds, laissant la direction de l'affaire à un comité de techniciens, et pour que le siège de la société fût à Hambourg, principal marché des assurances.

Le Gouvernement du Reich, qui n'avait aucune obligation de s'inspirer des désirs parfois excessifs des assureurs allemands, en tint cependant le plus grand compte, et les statuts de la société constituent un compromis entre le projet gouvernemental et celui des assureurs.

La *Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft* fut en effet fondée, le 21 septembre 1914, sous forme d'une société anonyme au capital de 28 millions de marks, sur lesquels 20.662.000 marks étaient fournis par

l'Etat. Le siège de la société était à Hambourg, avec une succursale à Berlin.

La société était administrée, comme toute société privée, par un Conseil d'Administration que nommait l'Assemblée Générale des actionnaires, et qui désignait lui-même un directeur. La gestion de la société était, en outre, contrôlée par un Commissaire d'Empire, nommé par le Ministre de l'Intérieur, et qui pouvait exiger la production de tous livres et documents ; ce commissaire ne disposait d'aucun pouvoir d'administration, mais il avait le droit d'assister aux réunions du Conseil, et de s'y faire entendre.

Aux termes de ses statuts, la Société avait pour but de couvrir contre les risques de guerre et, accessoirement, contre les risques ordinaires de navigation, d'une part les navires battant pavillon allemand ou neutre et, en second lieu, les marchandises chargées sur ces navires et appartenant soit à des neutres, soit à des nationaux. Cette couverture pouvait être effectuée directement ou par voie de réassurance, et les statuts prévoyaient un plein par navire (M. 600.000) ainsi que les taux extrêmes des primes qui pouvaient varier entre 1/2 0/0 et 15 0/0.

Dès le 21 octobre 1914, la Société commença à fonctionner ; elle souscrivit quelques affaires directes, mais surtout des réassurances, pour donner satisfaction aux assureurs privés qui auraient voulu que

son rôle fut statutairement limité à ce genre d'opérations.

Les primes encaissées, en 1914, s'élevèrent, déduction faite de celles revenant aux réassureurs, à 800.000 marks environ ; elles résultaient principalement d'assurances sur facultés relatives à des voyages dans la Baltique.

En 1915, les affaires prirent une extension considérable puisque la Société encaissa des primes s'élevant à plus de 10 millions de marks, dont environ 3 millions allèrent à ses réassureurs ; elle couvrit, comme l'année précédente, beaucoup de voyages en Baltique, mais aussi quelques transports en provenance des Etats-Unis et des risques de séjour en Italie.

En octobre 1915, l'Angleterre parvint à faire pénétrer dans la Mer Baltique quelques sous-marins qui y firent rapidement de grands ravages, et la Société se vit dans la nécessité d'élever le taux de ses primes. Pour éviter que cette hausse ne devint inquiétante pour le commerce allemand, le Gouvernement et les armateurs conclurent avec la Société une convention aux termes de laquelle cette compagnie acceptait de couvrir les risques de guerre en Baltique moyennant des taux de primes qu'il lui étaient fixés, à condition que cette assurance fit l'objet d'un compte spécial dont l'Etat solderait éventuellement le déficit. La Société n'eut d'ailleurs pas à faire appel à ce concours et, la situation s'étant rapide-

ment améliorée, elle put reprendre, dès le 15 décembre, ses anciens taux de primes.

L'année 1916 vit la Société à son apogée, puisqu'elle encaissa, au cours de cette année, des primes s'élevant à 44 millions, dont 11 allèrent à ses réassureurs. Les assurances contractées s'appliquaient à des navigations dans la Baltique ou la Mer du Nord et, pour une faible proportion, à des voyages transatlantiques. La Société couvrit également des transports destinés à l'Autriche-Hongrie, s'effectuant sur le Danube ou l'Adriatique et, à la demande du Gouvernement allemand, elle consentit à lui assurer ses navires de guerre, risque très considérable en raison de la grande valeur des navires et des dangers tout particuliers auxquels ils étaient exposés.

Avec l'année 1917 commença le déclin de la Société. C'est qu'en effet l'impulsion qu'elle avait donnée, par son exemple, aux compagnies d'assurances privées avait amené ces dernières à lui faire une concurrence de plus en plus active dont les résultats se firent alors sentir. Les primes encaissées en 1917 par la compagnie d'Etat ne s'élevèrent qu'à 16 millions de marks dont 6 millions allèrent aux réassureurs; et si, l'année suivante, il y eut un léger progrès (20 millions de marks, de primes dont 10 millions pour les réassureurs), cela tient au fait que l'Intendance et tous les organismes d'Etat durent, en vertu d'un accord dont nous étudierons plus loin la genèse et les modalités, donner 12 1/2 0/0 de leurs assurances à la

Société. En second lieu, il faut également tenir compte de la hausse considérable du taux des primes qui survint au moment de l'armistice, parce que l'on craignait que les Anglais ne missent la main sur toute la flotte allemande réfugiée dans la Baltique.

Après la fin des hostilités, il semblait que le rôle de la Société fût terminé. Son fonctionnement n'en continua pas moins. Car, si le risque de guerre ne se manifestait plus de même manière qu'avant l'armistice, il subsistait encore sous forme de risque de mines et de risque de représailles.

Des mines sous-marines avaient été, au cours des hostilités, mouillées en grand nombre autour des principaux ports des belligérants; or ces engins, que le moindre contact suffisait à faire exploser, s'étaient souvent détachés et voguaient au gré des flots, ainsi que les mines flottantes volontairement abandonnées en mer par les sous-marins allemands. Toutes ces mines flottantes, dont on ne pouvait espérer être débarrassé avant plusieurs années, constituaient pour la navigation un danger dont tout armateur ou négociant prudent cherchait à se faire couvrir par une assurance spéciale.

Il y avait également, à cette époque, et uniquement pour la navigation allemande, un danger tout particulier : celui des représailles. Le Traité de Versailles prévoit en effet (VIII^e partie, chapitre I, Art. 2, par. 18) que si l'Allemagne n'exécute pas les obligations mises à sa charge, les Puissances Alliées et

Associées auront le droit de prendre à son égard diverses mesures répressives, telles que la confiscation de biens appartenant à ses nationaux. Cette confiscation qui avait été, d'ailleurs, également prévue par la Convention d'Armistice, menaçait particulièrement les propriétaires des navires allemands et de leurs cargaisons dont les biens se trouvaient spécialement exposés à être saisis par les alliés ; ils cherchèrent donc à se faire assurer et, pour ce risque de représailles qui, comme le risque de mines, dérivait indirectement de la guerre, ils s'adressèrent à la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft, leur assureur des risques de guerre.

En 1919, donc, elle couvrit beaucoup de risques de mines et de risques de représailles ; les primes brutes encaissées par elle atteignirent 20 millions de marks, résultat en apparence équivalent à celui de l'année précédente, mais, en réalité, beaucoup moindre, car, dans l'intervalle, la valeur du mark avait diminué de moitié.

L'année suivante, l'activité de la Société fut beaucoup plus restreinte ; elle se trouva principalement alimentée par l'assurance des navires allemands réfugiés dans les ports de l'Amérique du Sud et l'on rapatriait en Allemagne. En raison de l'état dans lequel se trouvaient ces navires, qui étaient restés pendant plus de cinq ans inactifs, et en tenant compte aussi de la longueur des voyages qu'ils allaient entreprendre, la prime demandée variait entre 5 et

50 0/0 suivant la nature du trajet et l'époque à laquelle il était effectué. On comprend sans peine qu'avec de tels taux de primes et en raison de la dépréciation constante du mark, la Société n'ait pas eu de peine à encaisser, pendant l'année, 40 millions de marks de primes dont 29 millions allèrent à ses réassureurs.

L'année 1921 vit la fin de la Société en tant qu'organisme d'Etat. Les risques de guerre, ou ceux, similaires, de mines et de représailles qui s'étaient manifestés immédiatement après la cessation des hostilités avaient, en effet, à cette époque, presque complètement cessé ; l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'assurance, qui se justifiait pendant la guerre par un intérêt national, n'était plus désormais d'aucune utilité pour le pays, et les assureurs, considérant avec une inquiétude non déguisée la concurrence que venaient leur faire les Pouvoirs Publics, ne manquèrent d'intervenir auprès du Gouvernement du Reich pour qu'il mit fin aux opérations de la Société.

Certains désiraient la suppression pure et simple de la compagnie d'Etat, après liquidation des affaires en cours ; d'autres, au contraire, considérant les services qu'elle rendait en gérant certaines organisations de réassurance, souhaitaient qu'elle continuât ses opérations comme société privée. Ce furent les partisans de cette dernière solution qui l'emportèrent et, le 12 septembre 1921, le capital, que l'on trans-

forma en vue de sa liquidation, fut réduit à 8 millions de marks, et l'Etat négocia toutes les actions qu'il possédait. Depuis lors, la nouvelle société a continué à fonctionner en augmentant, au fur et à mesure de la baisse du mark, son capital social qui, à la fin de l'année 1924, s'élevait à 100 millions de marks.

Pour en terminer avec la Deutsche Seeversicherungs Gesellschaft, nous ne croyons pas inutile de faire connaître les résultats techniques des opérations qu'elle a effectuées pendant son fonctionnement comme organisme d'Etat ; nous avons donc résumé ces résultats dans le tableau que l'on trouvera ci-dessous, en nous inspirant des chiffres indiqués, dans son ouvrage sur les compagnies d'assurances d'Etat en Allemagne (1), par le Dr Brüdern qui fut, pendant la guerre, directeur de ces compagnies.

Tableau résumé des opérations effectuées
par la Deutsche Seeversicherung Gesellschaft
du 21 octobre 1914 au 31 décembre 1920

Années	Primes brutes	Primes nettes	Sinistres payés	Réserves pour prévisions et risques en cours au 31 décembre de chaque année
1914		800.000		175.000
1915	10.500.000	7.250.000	3.250.000	6.500.000
1916	44.500.000	34.000.000	5.700.000	12.300.000
1917	16.000.000	9.500.000	6.000.000	14.000.000
1918	20.000.000	10.000.000	2.600.000	18.500.000
1919	20.000.000	11.000.000	3.900.000	23.800.000
1920	40.500.000	11.500.000	12.200.000	20.700.000

1. Von Dr. Paul Brüdern. *Die Geschichte der staatlichen Transportversicherungs-gesellschaften in Deutschland.*

CHAPITRE II

LA DEUTSCHE VERSICHERUNGSBANK

Insuffisance de la Deutsche Seeversicherungs Gesellschaft pour les assurances devant comporter, dans l'intérêt du pays ou de l'Etat, des primes spécialement réduites. Les voyages en Baltique. Les transports intéressant les organisations d'Etat. Les assurances sur préjudice de la flotte auxiliaire du Reich. Nécessité de la fondation d'une autre compagnie d'Etat.

La Deutsche Seeversicherungs Gesellschaft était, bien que l'Etat eut souscrit la presque totalité de ses actions, une société privée, et sa gestion se ressentait nécessairement de ce caractère. Elle consentait bien à couvrir, puisque tel avait été l'objet de sa fondation, des risques particulièrement onéreux et que l'on ne pouvait faire assurer auprès des autres compagnies ; mais elle s'efforçait de proportionner la prime aux dangers courus et, si ses administrateurs ne cherchaient pas, avant toutes choses, à réaliser des bénéfices, ils entendaient du moins que leur gestion ne fut pas déficitaire.

Or il arriva, pendant la guerre, que, dans un but d'intérêt général, ou pour protéger des industries particulièrement éprouvées, le gouvernement du Reich jugea nécessaire que certaines navigations

fussent assurées moyennant des primes plus basses que ne l'auraient comporté les dangers qu'elles présentaient. Tel fut le cas, en octobre 1915, comme nous l'avons vu précédemment. A cette époque, l'Angleterre avait réussi à faire pénétrer dans la Baltique quelques-uns de ses sous-marins qui coulèrent de nombreux bateaux allemands.

La Deutsche Seeversicherungs Gesellschaft éleva immédiatement le taux de ses primes pour les voyages en Baltique, ce qui était la conséquence logique de l'accroissement de risques survenu. Le commerce maritime allemand tout entier s'inquiéta de cette augmentation des charges déjà lourdes qui pesaient alors sur lui et, avant même que les nouveaux tarifs fussent entrés en vigueur, il obtint que le Gouvernement se préoccupât de ses intérêts.

La forme de société anonyme adoptée par la Deutsche Seeversicherungs Gesellschaft s'opposait à ce que le Gouvernement la contraignit à couvrir, à perte, les risques de navigation dans la Baltique ; il se borna donc à la prier de gérer, pour son compte, une caisse d'assurance de la navigation dans la Baltique dont il fixait les primes et devait éventuellement supporter le déficit.

En dehors des cas où l'Etat intervenait ainsi dans l'intérêt général du pays, il lui arrivait également de chercher à obtenir, dans son intérêt propre, que certains voyages fussent assurés contre les risques de guerre dans des conditions spécialement avan-

tageuses ; il en était ainsi, notamment, quand la prime devait être payée par lui, ou bien quand il en supportait indirectement la charge. La première hypothèse se réalisait surtout pour les transports intéressant les administrations de l'Etat ; quant à la seconde, l'exemple le plus net en fut l'assurance sur préjudice de la flotte auxiliaire du Reich. Nous croyons nécessaire de donner quelques éclaircissements sur ces deux catégories d'assurances qui furent la cause initiale de la fondation d'une nouvelle compagnie d'Etat.

Le Gouvernement allemand dut fonder, pendant la guerre, pour le ravitaillement des civils ou de l'armée, de nombreuses organisations industrielles ou commerciales qui dépendaient de son administration. La plus importante d'entre elles était l'Intendance Militaire qui fournissait à l'armée ses approvisionnements ; mais il y en avait encore beaucoup d'autres, destinées aux civils, comme la Société Centrale d'Achats, la Société Commerciale Germano-Orientale et le Consortium Kautschuk.

Toutes ces organisations faisaient effectuer, pour leur compte, des expéditions qui prirent rapidement une telle extension que le Gouvernement jugea utile de les faire assurer. Il aurait pu, dans cette intention, ne s'adresser qu'à la Deutsche Seeversicherungs Gesellschaft, et il eut d'ailleurs recours à elle pour une notable partie de ses assurances qu'il fit également couvrir par ses compagnies privées ; mais,

toutes les fois où le risque était particulièrement dangereux, il hésitait devant le taux des primes qui lui étaient demandées et, ne pouvant contraindre la Deutsche Seeversicherungs Gesellschaft à lui consentir de meilleures conditions, il préférait rester son propre assureur.

L'Etat était enfin intéressé à la réduction du taux des primes pour les assurances contractées par les propriétaires des navires réquisitionnés ou affrétés par lui. Le Gouvernement du Reich avait dû, en effet, employer un grand nombre de navires de commerce pour ses besoins personnels ; ces navires, il les avait réquisitionnés ou affrétés et, dans les deux cas, il avait pris, à l'égard de leurs propriétaires, l'engagement d'en payer la valeur s'il ne pouvait les restituer.

L'indemnité ainsi versée au propriétaire d'un navire réquisitionné ou affrété était loin de réparer l'intégralité du préjudice qu'il avait subi en perdant son navire ; elle était, en effet, calculée en prenant pour base le prix d'achat du navire dont on déduisait, suivant une table d'amortissement, une dépréciation proportionnelle à son âge au jour de la réquisition ; on défalquait encore de la somme ainsi obtenue le prix de location, de sorte qu'en définitive, l'indemnité payée par l'Etat était complètement insuffisante pour permettre l'achat d'un bateau semblable à celui qui avait été perdu, alors surtout que la valeur des navires s'était accrue d'une manière considérable

depuis le début des hostilités (1). L'armateur soucieux de ses intérêts, et désireux de reconstituer sa flotte, devait donc assurer la différence entre la valeur de remplacement de ses navires réquisitionnés et l'indemnité qu'il pouvait toucher de l'Etat allemand ; c'était ce qu'on appelle une assurance sur préjudice.

La Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft et les compagnies privées demandaient, pour cette assurance, des primes fort élevées ; le Gouvernement s'inquiéta de ce fait dont il supportait indirectement les conséquences, l'armateur tenant compte de cette prime dans l'évaluation du fret demandé. Il organisa donc, en faveur des propriétaires de navires réquisitionnés ou affrétés par lui, une assurance spéciale dont il fixait lui-même les primes à des taux très bas, mais devait éventuellement supporter le déficit.

Le Gouvernement allemand se trouva ainsi amené par les circonstances à se constituer, dès la seconde année des hostilités, assureur des risques de guerre pour les voyages en Baltique, pour les transports intéressants des Administrations d'Etat et enfin

1. Il en fut de même en France par suite d'une interprétation jurisprudentielle, à notre avis fort criticable, de la loi du 3 juillet 1877 ; mais les armateurs français qui ne pouvaient prévoir cette interprétation, et étaient en droit de compter sur une indemnisation intégrale ne se firent pas assurer comme en Allemagne. Voir, à cet égard, Michel Stourm, *De l'indemnité due par l'Etat en cas de perte d'un navire réquisitionné en droit français et en droit comparé* (Dor, 6, 59).

pour les assurances sur préjudice de la flotte qu'il avait réquisitionnée ou affrétée.

Ces assurances, l'Etat aurait pu les confier à l'un de ses ministères ; il préféra fonder, pour leur gestion, une organisation à forme commerciale lui permettant de renforcer l'action qu'il exerçait déjà par la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft sur le marché des assurances, et d'atténuer, en couvrant par ailleurs des risques normaux, le déficit qui devait inévitablement résulter des assurances à primes très réduites qu'il avait dû organiser dans l'intérêt du pays comme dans le sien propre.

**La Deutsche Versicherungsbank. Sa fondation.
Son fonctionnement**

L'organisation commerciale chargée de la gestion des assurances d'Etat devait être entièrement entre les mains du Gouvernement et ne comporter aucun intérêt privé ; on écarta donc la forme de société anonyme, dont le fonctionnement de la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft avait décelé les inconvénients, et c'est comme société commerciale à responsabilité limitée que fut fondée, le 9 mai 1916, la Deutsche Versicherungsbank (Banque allemande d'assurances).

Le but initial que se proposait le Gouvernement en fondant la Deutsche Versicherungsbank était de lui confier les assurances spéciales qu'il avait dû

ou devrait organiser dans l'intérêt national ; mais il estima qu'en prenant pied dans le monde commercial, il était prudent qu'il se réservât d'y intervenir comme bon lui semblerait ; c'est ce qui explique la forme bancaire de la nouvelle société d'Etat ainsi que le domaine considérable où elle entendait exercer son activité.

Les statuts de la Deutsche Versicherungsbank prévoyaient, en effet, qu'elle pourrait s'occuper de l'assurance des navires, frêts et marchandises contre les risques de guerre, mer, rivières ou transports par terre, conjointement ou séparément ; elle pouvait également, sur l'ordre de son Conseil, et avec l'autorisation des Commissaires du Gouvernement, effectuer des réassurances de risques d'incendie, et consacrer, d'une manière générale, son activité à toutes affaires commerciales et industrielles.

La Deutsche Versicherungsbank pouvait avoir un ou plusieurs directeurs ; l'organe délibérant était un Conseil de cinq membres auprès duquel siégeaient en outre quatre Commissaires d'Empire délégués par le Chancelier ainsi que par les ministres de la Marine, des Finances et de la Guerre.

Le ou les directeurs étaient liés dans leur administration par un règlement que le Conseil élaborait dès ses premières réunions et qui, à l'origine, n'autorisait la société à consentir des assurances que dans les quatre cas suivants :

1° Corps de navires pour les voyages en Baltique,

s'ils ne pouvaient être assurés ailleurs aux taux de primes cotés par le Gouvernement ;

2° Polices sur préjudice au profit des propriétaires de navires réquisitionnés ou affrétés par l'Etat ;

3° Marchandises transportées pour le compte des Administrations de Guerre de l'Empire ou des Etats Confédérés ou ne pouvant, en raison de la gravité des risques que comportait leur transport, être assurées à des taux raisonnables sur le marché privé ;

4° Expéditions de titres effectuées pour améliorer le change du mark.

Ces quatre catégories d'assurances étaient en effet celles en vue desquelles avait été fondée la Deutsche Versicherungsbank. Par la suite, on l'autorisa à couvrir les bâtiments de navigation intérieure employés par l'Administration de la Guerre, puis, en 1917, à participer d'une manière générale à toutes assurances de transports.

Dès le début de son fonctionnement, la Deutsche Versicherungsbank réalisa des affaires relativement importantes. En dehors des assurances sur préjudice de la flotte réquisitionnée, elle couvrit notamment quelques transports de vivres, effectués des pays scandinaves en Allemagne, pour le compte de l'Office Central d'Achats. Elle échangea aussi, par réassurance, une partie de ses risques avec la Deutsche Seeversicherungs Gesellschaft, la Münchner Rückversicherungs-Gesellschaft et la Mannheimer Versicherungs-Gesellschaft. Le total des primes encaissées

par la Banque, en 1916, s'éleva à près de 16 millions de marks, dont environ 1 million 1/2 allèrent à ses réassureurs. En 1917, la Banque couvrit beaucoup d'expéditions de titres à destination des Etats-Unis, et des vivres en provenance des pays scandinaves. Elle assura aussi, au bénéfice de l'Administration militaire, un certain nombre de bateaux de rivière et, avec l'autorisation de son Conseil, souscrivit des assurances-transports ordinaires afin de combler, par les bénéfices qu'elle en attendait, le déficit devant inévitablement résulter des assurances particulièrement onéreuses qu'elle avait dû consentir dans l'intérêt de la Nation.

Les primes brutes encaissées par la Banque, en 1917, furent en diminution sur celles de l'année précédente; elles ne s'élevèrent, en effet, qu'à 13.425,681 marks, dont 3.454.667 allèrent aux réassureurs

En 1918, les affaires de la Banque furent en sensible progression, car la flotte réquisitionnée s'accrut de nombreuses unités dont les propriétaires eurent recours à son assurance sur préjudice; elle eut, d'autre part, à assurer beaucoup d'expéditions de titres destinés à payer les achats de guerre, et elle couvrit des transports de marchandises en provenance des pays scandinaves ou même de la Russie qui, depuis le traité de Brest-Litovsk, avait cessé d'être un Etat belligérant. La Banque s'intéressa également, à cette époque, à l'assurance des bateaux

de pêche travaillant dans la Mer du Nord ; ces navires, déjà exposés, du seul fait de leur navigation, aux risques de mines, avaient souffert, à maintes reprises, des incursions de navires de guerre anglais contre lesquels la flotte allemande ne pouvait pas efficacement les protéger. Les compagnies privées et même la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft ne consentaient donc à couvrir leurs voyages si dangereux que moyennant un taux de prime élevé qui fut encore majoré, en 1918, à la suite de sinistres particulièrement onéreux. Les pêcheurs qui ne pouvaient, avec de telles charges, continuer l'exploitation de leur industrie, vinrent présenter leurs doléances au Gouvernement.

La question ne concernait pas seulement l'industrie de la pêche ; elle intéressait le pays tout entier, dont l'approvisionnement en poisson allait se trouver sérieusement compromis à un moment où le besoin s'en faisait particulièrement sentir. Le Gouvernement s'occupa donc activement de résoudre la difficulté et, après de laborieuses négociations avec les intéressés, il accepta que la Banque couvrit 25 0/0 des sommes en jeu dans chaque campagne de pêche, à des taux de prime très inférieurs à ceux que demandaient la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft ou les compagnies privées.

Aussitôt après l'armistice, l'Etat dut encore faire appel à la Banque pour couvrir, dans un intérêt national, des risques pour lesquels les compagnies

privées demandaient des primes si élevées que les voyages auxquels ils s'appliquaient menaçaient de devenir complètement impossibles. Il s'agissait, en l'occurrence, de la navigation en Baltique ; les assureurs, craignant l'arrivée dans cette mer de la flotte anglaise et la confiscation par elle de tous les navires allemands s'y trouvant, avaient porté à 25 0/0 les primes, jusqu'alors relativement minimales, qu'ils exigeaient pour cette navigation. Il en résulta aussitôt un arrêt à peu près complet du trafic maritime sous pavillon allemand, et le Gouvernement, craignant que cette situation n'aggravât les difficultés de ravitaillement du pays, intervint en faisant réassurer par la Banque, et pour une prime modique, 90 0/0 des sommes engagées sur des navires voyageant dans la Mer Baltique. La recrudescence d'affaires résultant de la couverture des risques dangereux que nous venons d'énumérer provoqua un accroissement assez considérable des primes encaissées par la Banque qui reçut, au cours de l'année 1918, environ 33.000.000 marks, dont 11.600.000 marks allèrent à ses réassureurs.

En 1919, la Banque continua à fonctionner et, bien que ses opérations eussent été moins importantes que celles pratiquées l'année précédente, les primes qu'elle encaissa furent, en raison de la baisse du mark, beaucoup plus considérables puisqu'elles s'élevèrent à 58.000.000 marks, dont 27.000.000 marks furent remis aux réassureurs.

A cette époque, d'ailleurs, les besoins ayant incité à créer la Deutsche Versicherungsbank avaient cessé d'exister; les risques de guerre proprement dits avaient complètement disparu; quant aux risques de mines qui leur avaient fait suite, ils ne présentaient pas une importance telle qu'on ne put les couvrir à des taux raisonnables sur le marché privé. On ne concevait donc plus, en aucune manière, l'intervention de l'Etat sur le marché des assurances, et le Gouvernement décida de mettre fin aux opérations de la Banque à dater du 31 décembre 1919. Il ne laissa pas cette société procéder elle-même à sa liquidation comme on le fit dans la plupart des autres pays pour les organismes d'Etat ayant couvert les risques de guerre; il usa d'un procédé à la fois moins onéreux et plus expéditif en s'adressant à une société privée, la Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft qui reprit à forfait tous les risques en cours, et s'engagea à verser à l'Etat une part des bénéfices qu'elle réaliserait par leur gestion.

Les résultats de cette liquidation ne nous sont pas encore connus, mais le bref aperçu qu'en donne le Dr Brüdern, dans son livre déjà cité, laisse supposer qu'elle a dû procurer à l'Etat allemand des bénéfices assez intéressants.

Indépendamment de son rôle d'assureur, la Banque, usant des possibilités que lui laissaient, à cet égard, ses statuts, manifesta également son activité dans d'autres branches du commerce maritime où le

besoin d'une intervention du Gouvernement se faisait particulièrement sentir. C'est ainsi qu'elle suscita et finança l'organisation de chantiers de réparations dits de la *Repa*, pour les expertises et travaux concernant les bâtiments de la flotte auxiliaire du Reich. Elle fournit également une partie de ses capitaux à la *Seediens*t, entreprise destinée à réunir et à publier les nouvelles maritimes comme le pratique le « Lloyd » anglais dont les publications ne parvenaient plus en Allemagne après l'ouverture des hostilités. La Banque apporta aussi les trois cinquièmes de son capital social à une société de sauvetage appelée *Odin* qui se fonda, en février 1918, principalement dans le but de prêter assistance aux navires de la flotte auxiliaire d'Etat qui pouvaient se trouver dans une situation périlleuse. Enfin, la Deutsche Versicherungs-Bank s'intéressa à l'organisation, au début de l'année 1918, d'une banque de prêts maritimes fondée à Berlin en vue de consentir aux armateurs des prêts hypothécaires pour lesquels ils devaient, jusqu'alors, s'adresser en Hollande.

CHAPITRE III

APPRÉCIATION D'ENSEMBLE. — INFLUENCE EXERCÉE PAR LES COMPAGNIES D'ETAT SUR LE MARCHÉ DES ASSURANCES. — ORGANISATION ET GESTION DES DIVERS « POOLS ».

Le Gouvernement allemand a donc, comme nous venons de l'exposer, adopté, pour l'assurance des risques maritimes de guerre, un système très différent de celui qui fut mis en vigueur par l'Etat français.

Au lieu de se présenter ouvertement sur le marché, comme l'avait fait ce dernier, et d'y concurrencer les Compagnies en se réservant, en outre, un monopole pour toutes les assurances de navires, l'Etat allemand est resté dans l'ombre avec une modestie à laquelle il ne nous avait guère accoutumés. Son rôle, nous l'avons vu, s'est tout d'abord limité à la fondation d'une société anonyme, la *Deutsche Seeversicherungs Gesellschaft*, à laquelle il fournissait des capitaux, et qui devait, en retour, stimuler par son exemple les autres compagnies d'assurances, les inciter à couvrir les risques de guerre dont la gravité les avait, à l'origine, quelque peu effrayées. Ensuite, lors de la survenance de cer-

tains dangers d'une gravité toute particulière, et qu'il convenait néanmoins, dans un intérêt national, de couvrir pour une faible prime, le Gouvernement allemand s'est trouvé dans la nécessité d'intervenir encore. Il ne l'a fait d'ailleurs qu'à regret, comme contraint par les nécessités du moment, et en dissimulant encore son action sous les apparences d'une société commerciale : la Deutsche Versicherungsbank.

Il ne faudrait cependant pas croire qu'en raison de son attitude conciliante et effacée, le Gouvernement allemand n'ait exercé aucune influence sur les compagnies d'assurances privées ; bien au contraire, son action fut, à cet égard, beaucoup plus efficace que ne l'avait été, en France, celle de notre Gouvernement.

Cela tient, tout d'abord, au fait que la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft et la Versicherungsbank se trouvaient, de par leur organisation même, en contact beaucoup plus intime avec le marché des assurances que ne l'était, en France, la Commission d'Etat ; c'est également la conséquence de l'intervention personnelle de celui à qui fut confiée la gestion des deux organismes d'assurance du Reich, et qui était particulièrement qualifié pour remplir cette mission.

En Allemagne, en effet, le Gouvernement ne remit pas, comme en France, la direction des sociétés qu'il fondait pour l'assurance des risques de

guerre à des fonctionnaires, certes intègres et animés de bonne volonté, mais ne possédant peut-être pas la compétence qui leur eut été nécessaire ; il s'adressa, dès l'origine, à l'un des personnages de premier plan de l'assurance maritime allemande : le D^r Paul Brüders, juriste éminent, et qui exerçait, depuis de nombreuses années, les fonctions de Secrétaire général de l'Association Internationale des Assureurs Maritimes.

Le D^r Brüders géra les compagnies d'Etat qui lui étaient confiées en s'inspirant toujours des principes qui avaient présidé à leur création, et il usa, dans l'intérêt de l'assurance maritime allemande, de l'influence qu'il devait à sa situation officielle ainsi qu'à l'estime où on le tenait dans les milieux gouvernementaux. C'est ainsi que, pour permettre à l'assurance maritime allemande de traverser sans trop de dommage la crise résultant pour elle de la guerre, qui aggravait ses risques et lui fermait les marchés étrangers, le D^r Brüders créa, sous l'égide de la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft et de la Versicherungsbank, un certain nombre de pools, c'est-à-dire de compagnies se constituant en vue d'exploiter en commun l'assurance de risques déterminés.

Les principaux pools ainsi fondés et dirigés par les compagnies d'Etat furent ceux des réassurances, des excédents d'avaries communes, des risques de représailles et de polices d'organismes de guerre.

Nous nous proposons maintenant de les examiner brièvement car, s'ils n'avaient pas directement pour but l'assurance des risques de guerre, ils se rattachent du moins par un lien étroit à cette assurance et manifestent l'esprit dans lequel s'exerça, en ce domaine, l'action du gouvernement allemand.

Pool des réassurances

Les assurances maritimes ne peuvent, en raison de la gravité des risques qu'elles comportent, fonctionner normalement sans réassurances. Avant 1914, les compagnies allemandes pratiquaient largement cette industrie et échangeaient ainsi de nombreuses affaires, soit avec la France, soit principalement avec l'Angleterre ; mais, dès le début des hostilités, ces deux marchés se fermèrent à l'Allemagne qui dut alors se limiter aux seules ressources existant sur son territoire. Pendant les deux premières années de la guerre, les compagnies de réassurances allemandes suffirent à satisfaire les besoins qui se manifestaient alors ; mais il n'en fut plus de même à la fin de 1916, et c'est alors que la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft prit l'initiative d'organiser un pool de réassurances auquel adhérèrent les principales compagnies allemandes, en s'engageant, dès l'origine, à lui céder une part importante de leurs risques.

Le pool, qui était géré par la Deutsche Seeversi-

cherungs-Gesellschaft, rendit, jusqu'à sa dissolution, le 31 décembre 1921, de grands services à ses adhérents pour qui il remplaça les compagnies de réassurances étrangères auxquelles ils avaient précédemment recours.

**Poël des excédents de contributions d'avaries communes
et des excédents de dépenses**

En Allemagne, comme chez tous les belligérants, la valeur des biens s'accrut d'une manière très considérable au cours de la guerre. Cela tenait à diverses causes dont la principale, qui se manifesta avec une particulière importance à la fin des hostilités et pendant les années postérieures, était la dépréciation du mark allemand. Cet accroissement des valeurs, qui n'avait pas beaucoup d'effet sur les assurances de marchandises, dont la durée est nécessairement peu considérable, présentait, au contraire, une importance particulière en ce qui concerne celles sur corps de navires, qui sont habituellement conclues pour une année. Il arrivait, en effet, fréquemment, qu'un armateur, assurant son bateau pour l'entière valeur qu'il avait lors de la souscription de la police, était, peu après, incomplètement couvert en raison de la hausse des prix survenus dans l'intervalle.

Cette insuffisance d'assurance se manifestait tout d'abord, pour l'assuré, en ce qui concerne les contributions d'avaries communes. Les compagnies d'as-

surances ne remboursent, en effet, ces contributions que proportionnellement à la somme assurée par rapport à la valeur réelle de l'objet ; par suite, dès que la valeur contributive du navire dépassait la somme pour laquelle il avait été couvert, l'assuré devait payer, sans recours possible, la contribution portant sur la différence entre ces deux valeurs ; il restait à sa charge un excédent de contribution.

Si l'écart entre le prix réel du navire et sa valeur d'assurance venait encore à s'accroître, l'assuré était exposé à un autre débours ; il pouvait être appelé à payer, pour des réparations, une somme plus élevée que la valeur d'assurance du navire alors que seule cette valeur, constituant la limite des engagements des assureurs, lui était remboursée par ces derniers. Dans cette hypothèse, il restait donc à découvert d'un excédent de dépenses. Cette situation ne manqua pas d'émouvoir les armateurs allemands ; ils se préoccupèrent assez vite de faire couvrir les excédents de contribution restant à à leur charge puis, à la fin de la guerre, lors de l'effondrement du mark, les excédents de dépenses qu'ils pouvaient avoir à supporter. Il s'agissait là d'un risque très nouveau et particulièrement aléatoire puisqu'il dépendait à la fois des accidents de navigation et de la situation économique générale ; aussi les assureurs ne manifestaient-ils aucun empressement à le couvrir. La Deutsche Seeversicherungs Gesellschaft intervint alors, et elle fonda, le

1^{er} juillet 1916, avec huit autres compagnies importantes, un pool des excédents de contributions. Cet organisme, qui était géré par la compagnie d'Etat, rendit les plus grands services ; il devint même, après la guerre, insuffisant pour répondre aux besoins du marché et dut se réorganiser, le 1^{er} janvier 1920, par l'adjonction de vingt-et-une compagnies nouvelles ; il se consacra également, à partir de cette époque, à l'assurance des excédents de dépenses.

Le pool des excédents fut dissous en mai 1922 ; ses affaires avaient été généralement déficitaires, mais il avait été d'une incontestable utilité pour les armateurs d'Allemagne.

Pool des représailles

Nous avons exposé plus haut en quoi consistait le risque de représailles ; les Allemands lui attribuaient une importance considérable puisque la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft crut nécessaire d'organiser, pour sa couverture, un groupement spécial qu'elle fonda le 1^{er} novembre 1919. On prévoyait, pour ce pool, des sinistres fort importants et il devait conserver, pour y faire face, la totalité des primes reçues sans les distribuer à ses adhérents. En fait, ses réserves atteignirent une somme fort considérable, mais il n'eut pas, à notre connaissance, de sinistres à régler.

Pool des polices des organisations de guerre

A la différence des groupements que nous venons d'étudier, et qui avaient pour but de mettre en commun de mauvais risques dont chaque compagnie, prise isolément, ne pouvait seule assumer la charge, le pool des organisations de guerre a été créé pour la répartition d'assurances avantageuses qui, pendant les premières années de la guerre, firent l'objet de compétitions acharnées.

Nous avons exposé précédemment, en examinant les circonstances dans lesquelles on fonda la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft, comment elle fut seule, au début des hostilités, à couvrir des risques dont aucune compagnie privée ne consentait alors à se charger. Les organisations de guerre, fondées par le Gouvernement du Reich, s'adressèrent donc exclusivement à elle pour l'assurance de ces risques ; par contre, elles négligèrent de lui confier les assurances ordinaires pour lesquelles elles s'adressèrent aux compagnies privées. La Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft protesta contre cette pratique ; elle estimait, en effet, nécessaire de pouvoir atténuer, par les bénéfices réalisés sur des affaires normales, le déficit devant résulter de l'assurance des mauvais risques qui lui étaient imposés ; et, comme les bénéficiaires de cette dernière assurance étaient principalement les organisations d'Etat, il lui paraissait raisonnable qu'elles ne fissent pas un choix de leurs

risques pour ne lui confier que ceux dont nul autre n'aurait consenti à les garantir. La Deutsche Seeverversicherungs-Gesellschaft faisait remarquer, en outre, que sa qualité de société d'Etat devait normalement lui valoir la clientèle de toutes les organisations de guerre fondées par le Gouvernement, car il était logique que ce dernier ne s'adressât à l'industrie privée qu'autant qu'il n'était pas en mesure de satisfaire lui-même ses propres besoins.

Les justes doléances de la Deutsche Seeverversicherungs-Gesellschaft ne manquèrent pas d'impressionner le Gouvernement allemand ; il convoqua donc, en décembre 1915, une assemblée comprenant des représentants de l'Empire ainsi que du royaume de Prusse, et des délégués des principales organisations de guerre. Cette assemblée décida que, désormais, aucune police ne serait conclue par une organisation d'Etat sans quel'on y intéressât la Deutsche Seeverversicherungs-Gesellschaft. Quelques organisations de guerre se conformèrent à la décision ci-dessus, mais, fait surprenant dans un pays aussi discipliné que l'Allemagne, beaucoup continuèrent à agir comme par le passé.

En 1916, lorsque fut fondée la Deutsche Versicherungsbank qui, plus encore que la Deutsche Seeverversicherungs-Gesellschaft, travaillait dans l'intérêt des organisations d'Etat, ces dernières manifestèrent à son égard la même ingratitude, et se bornèrent à lui présenter les assurances qu'elles ne pouvaient faire

couvrir ailleurs. Le Ministre des finances intervint alors, en mars 1917, auprès de son collègue de la Guerre, et il insista énergiquement pour que l'on enjoignit aux organisations de guerre de réserver toutes leurs assurances aux deux sociétés d'Etat.

Cette démarche suscita un gros émoi parmi les compagnies d'assurances privées dont les affaires allaient se trouver, de ce chef, considérablement restreintes. Le Deutsche Transport-Versicherungs Verein, qui groupait un grand nombre d'entre elles, intervint donc auprès du Ministre des Finances en faisant valoir que les compagnies allemandes, déjà privées, par suite de la guerre, des affaires qu'elles souscrivaient à l'Etranger, se trouveraient dans une situation extrêmement précaire si le Gouvernement n'acceptait pas qu'elles couvrirent certaines expéditions intéressant les organisations d'Etat.

La Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft et la Versicherungsbank rappelèrent, de leur côté, la nécessité où elles se trouvaient de compenser par des assurances rémunératrices, celles, nécessairement déficitaires, qu'elles avaient dû consentir dans l'intérêt national ; elles ajoutèrent que, néanmoins, elles ne prétendaient pas obtenir le monopole des assurances effectuées par les organisations de guerre, et qu'il leur suffisait d'en couvrir un tiers, le reste continuant à être confié aux compagnies privées.

Le ministre estima cette dernière proposition très raisonnable, et c'est ce qu'il offrit au Deutsche Trans-

port-Versicherungs Verein. Ce dernier commença par refuser ; il alla même jusqu'à conseiller à ses adhérents de s'opposer à tout partage des polices intéressant les organisations de guerre ; par la suite, il revint sur sa décision première, et les compagnies privées se déclarèrent prêtes à partager avec la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft et la Versicherungsbank les polices intéressant les organisations de guerre, à condition qu'on leur octroyât une partie des polices de cette catégorie souscrites par ces deux compagnies. Après de laborieuses négociations, on parvint à élaborer en ce sens une convention qui fut signée par les divers intéressés, et qui entra en vigueur le 1^{er} avril 1918.

Aux termes de cette convention, chacune des deux compagnies d'Etat devait avoir 12 1/2 0/0 des risques assurés pour le compte des organisations de guerre, le reste étant attribué aux compagnies privées. Par suite, chaque fois que la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft ou la Versicherungsbank avait un pourcentage supérieur à ce taux, elles rétrocédaient l'excédent aux compagnies privées, et ces dernières agissaient de même pour les polices où les compagnies d'Etat n'avaient pas la part à laquelle elles étaient en droit de prétendre. La répartition entre les compagnies privées était effectuée par le Deutsche Transport-Versicherungs Verein qui, ainsi que le remarque le D^r Brüdern (1),

1. *Loc. cit.*, p. 38.

exerça, de ce fait, les attributions d'un cartel.

L'accord de 1918 était conclu par année. Il paraît avoir donné satisfaction aux intéressés puisqu'il fut, à son expiration, renouvelé pour une égale durée ; on lui donna même alors une certaine extension en y englobant les assurances de titres, puis les polices des firmes privilégiées fondées par l'Empire, ou les Etats Confédérés, en vue de l'achat de certaines marchandises.

Nous en avons maintenant terminé avec l'étude de ce que fut, en Allemagne, l'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre. L'impression qui s'en dégage, c'est que, si l'intervention du Gouvernement de ce pays a eu principalement pour but de procurer à la nation une assurance indispensable à son existence même, elle a été également déterminée, dans son principe et dans sa forme, par le souci de ménager les compagnies d'assurances privées.

Nous avons vu, en effet, le Gouvernement du Reich dissimuler son action sous les apparences d'une société anonyme, la Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft, puis d'une société à responsabilité limitée, la Deutsche Versicherungsbank. Nous avons aussi remarqué avec quelle condescendance il a tenu compte, lors de la fondation de ces sociétés ainsi que pour leur gestion même et leur liquidation, des désirs exprimés par les assureurs ; enfin,

nous avons constaté combien il s'est préoccupé, par la création des divers pools, de réorganiser en Allemagne l'industrie des réassurances, et de répartir les principaux risques entre toutes les compagnies allemandes, de manière à ce qu'elles puissent normalement fonctionner jusqu'à la fin de la guerre.

Le système allemand se caractérise par cette sollicitude du Gouvernement à l'égard des compagnies d'assurances. En France, on ne s'en est nullement préoccupé ; en Angleterre, comme nous le verrons plus loin, on s'est borné à ne pas léser leurs intérêts ; en Allemagne, on les a traitées avec faveur ; on a considéré, en effet, qu'elles constituaient une industrie particulièrement menacée par le blocus et qui, d'autre part, devait être, dans l'avenir, d'une grande utilité à la nation pour lui permettre de reprendre sa place sur le marché international. C'était une arme commerciale que l'on fourbissait pendant la guerre en vue des luttes économiques du temps de paix.

CHAPITRE IV

LES SYSTEMES ETRANGERS D'ASSURANCE PAR L'ETAT DES RISQUES DE GUERRE ASSIMILABLES AU SYSTEME ALLEMAND.

Le système adopté [par le Gouvernement allemand pour l'assurance des risques maritimes de guerre ne paraît pas avoir fait beaucoup d'adeptes à l'étranger et il n'est pas, à notre connaissance, un seul Etat qui ait cru devoir fonder une compagnie privée pour l'assurance de ces risques.

Dans un pays, cependant, la Grèce, le Gouvernement, s'il ne créa pas une société commerciale pour couvrir les risques de guerre, utilisa du moins, dans ce but, une banque dont ce n'était nullement la fonction habituelle. L'assurance d'Etat en Grèce ressemble donc, à certains égards, à ce qu'elle fut en Allemagne, et c'est à ce titre que nous nous proposons de l'étudier brièvement ici.

Au début des hostilités, la survenance des risques de guerre ne parut nullement émouvoir les armateurs grecs. Cela tient, sans doute, à ce que ces risques n'étaient pas encore, en Méditerranée, d'une importance bien considérable, et que, d'autre part, la plus grosse part des navires grecs effectuait des

transports destinés à des pays alliés ou neutres qui pourvoient à leur assurance. Les exportateurs, par contre, s'inquiétaient vivement de la situation nouvelle et, comme le marché grec des assurances, complètement inexistant à l'époque, ne leur permettait pas de se procurer chez eux la couverture des risques de guerre, ils s'adressèrent à l'Etat.

Le Gouvernement grec écouta avec bienveillance la demande qui lui était ainsi faite ; mais, comme il ne lui paraissait pas opportun d'organiser, lui-même, l'assurance des risques maritimes de guerre, il décida de se borner à en assumer les charges, et d'en confier la gestion à la Banque Nationale de Grèce. Un décret-loi du 5 août 1914 vint donc autoriser le Ministre des Finances à engager, en ce sens, avec la Banque, des négociations qui aboutirent très rapidement.

A l'origine, l'assurance d'Etat était exclusivement réservée aux exportateurs de raisins secs que l'on considérait comme particulièrement dignes d'intérêt. Un second décret-loi, du 25 août, vint en étendre les effets à toutes marchandises exportées. Ces deux dispositions furent, à leur tour, sanctionnées par les lois des 30 novembre et 15 décembre 1914 qui admirent en outre toutes marchandises d'importation à bénéficier de l'assurance d'Etat.

Pendant les deux premières années de la guerre, cette assurance fut suffisante pour satisfaire aux besoins du pays ; mais, lorsqu'au début de 1917, la

guerre sous-marine eut pris un développement considérable, les armateurs demandèrent à bénéficier, eux aussi, de l'assurance d'Etat. Le Gouvernement y consentit et, le 4 février 1917, il conclut, en ce sens, avec la Banque Nationale de Grèce, une convention nouvelle que vint sanctionner la loi du 31 octobre 1917. Aux termes de cette dernière loi, qui organisa d'une façon définitive l'assurance des risques de guerre par l'Etat grec, ce dernier consentait à couvrir, contre les risques précités, tous les navires grecs ou étrangers, sauf ceux de nationalité ennemie, et toutes les marchandises qu'ils transportaient.

L'assurance était gérée par la Banque Nationale de Grèce qui, elle-même, n'assumait aucun risque, et recevait, comme rémunération, 0,50 0/0 des primes brutes encaissées.

La valeur assurable était, pour les corps, de £ 25 à £ 45 par tonneau de jauge suivant l'âge du navire; pour les cargaisons, c'était la valeur de facture augmentée des frais et commissions d'usage.

L'assurance était consentie moyennant une prime fixée par le Ministre du Ravitaillement. Elle couvrait tous les risques de guerre, à l'exception de la simple détention. La confiscation et la saisie ne donnaient lieu à remboursement que lorsqu'elles avaient fait l'objet d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée. Les avaries particulières et les pertes partielles n'étaient, d'autre part, remboursées que si elles excédaient une franchise de 5 0/0.

Les indemnités de sinistres étaient fixées par une commission comprenant un armateur, un magistrat à la Cour de cassation, et un jurisconsulte. Les deux premiers étaient nommés par l'État, et le dernier par la Banque. La décision de la commission devait être homologuée par le Tribunal de Première Instance d'Athènes ; les intéressés avaient ensuite un délai de quinze jours pour se pourvoir devant la deuxième Chambre de la Cour de Cassation qui, exceptionnellement pour ce genre d'affaires, pouvait juger en fait. Les indemnités, une fois déterminées d'une façon définitive, devaient être payées par la Banque avec les primes qu'elle avait encaissées. En cas d'insuffisance, l'État devait fournir le complément. Nous ignorons d'ailleurs dans quelle mesure on dut faire appel à son concours, car la liquidation de l'assurance d'État en Grèce n'a pas fait l'objet, à notre connaissance, d'une publication officielle susceptible de nous procurer ce renseignement.

TROISIÈME PARTIE

LE SYSTÈME ANGLAIS ET LES SYSTÈMES ÉTRANGERS S'Y RATTACHANT

CHAPITRE PREMIER

LE PLAN ANGLAIS D'ASSURANCE PAR L'ÉTAT, DES RISQUES DE GUERRE

Organisation de la Commission chargée de créer, en Angleterre, l'assurance par l'État des risques maritimes de guerre.

A la différence des autres pays maritimes qui durent improviser à la hâte, au début des hostilités, une organisation susceptible de procurer à leurs nationaux l'assurance des risques maritimes de guerre dont ils avaient besoin, l'Angleterre s'était, depuis fort longtemps, préoccupée de la question. Son Gouvernement avait, en effet, nommé une commission de techniciens dont les travaux, terminés quelques semaines avant le commencement des hostilités, avaient abouti à l'élaboration d'un plan qu'il se borna à mettre aussitôt en application.

On comprend d'ailleurs fort aisément que la Grande-Bretagne, dont la flotte était incontestable-

ment la première du monde, et qui possédait également le marché d'assurances maritimes le plus important, se soit appliquée à résoudre un problème qui intéressait au premier chef ces deux industries nationales. En 1908, déjà, un Comité, présidé par M. Austen Chamberlain, avait rédigé un bref rapport sur l'assurance des risques maritimes de guerre ; on se préoccupa plus sérieusement de la question, en 1913, et le premier ministre nomma une sous-commission du Comité de Défense Impériale à laquelle il donna pour mission d'organiser cette assurance pour le cas où la Grande-Bretagne serait belligérante.

En France, lorsque nos ministres s'informent, sur des questions techniques ou professionnelles, de l'avis des intéressés, ils constituent des commissions extraparlémentaires où quelques techniciens sont noyés parmi un grand nombre de fonctionnaires. Ces commissions, dont le travail est rendu fort difficile par la multitude de leurs membres et l'incompétence de beaucoup d'entre eux, parviennent rarement à un résultat utile ; quand elles y réussissent, d'ailleurs, leur rapport est habituellement classé dans un dossier administratif qui va rejoindre, parmi les cartons verts, les rapports des commissions précédentes, en attendant ceux des commissions à venir.

En Angleterre, le gouvernement procède d'une manière infiniment plus rationnelle et pratique : les

commissions qu'il nomme ne comprennent que fort peu de membres, et généralement aucun fonctionnaire; elles peuvent ainsi faire une utile besogne, et leurs conclusions sont la plupart du temps adoptées par le Gouvernement et le Parlement.

C'est à ce système que l'on eut recours en ce qui concerne l'assurance des risques maritimes de guerre; la Commission nommée pour organiser cette assurance ne comprenait que cinq membres dont aucun n'appartenait à l'Administration. On y trouvait, en effet, deux représentants du Parlement: the Right Hon, Huth Jackson, le président et Lord Inchape; un délégué des armateurs: Sir Norman Hill, directeur de la Liverpool Steamship Owners Association; l'un des assureurs les plus qualifiés: Sir Raymond Beck, le Président du Lloyd's; les dispatcheurs étaient représentés par Sir Arthur Lindley; enfin, les techniciens de la navigation maritime figuraient à la Commission en la personne du capitaine Hankey, son secrétaire.

Tous ces hommes, particulièrement qualifiés pour étudier la question qui leur était soumise, s'acquittèrent de leur mission d'une façon parfaite; le rapport qu'ils rédigèrent à cette occasion est tout à fait remarquable, tant au point de vue de la logique des idées qui y sont émises, que par la façon claire et élégante dont elles sont exprimées.

Nous nous proposons donc, maintenant, d'analyser cet intéressant rapport qui nous fera connaître en

détail le système d'assurance contre les risques maritimes de guerre adopté, en 1914, par le gouvernement anglais.

Le rapport de la Commission. Directives dont il est inspiré
Principales divisions

La Commission dont il vient d'être question n'avait pas une indépendance absolue pour rechercher la solution du problème qu'on lui soumettait ; elle devait, en effet, s'inspirer de trois directives qui lui étaient imposées par le gouvernement.

Tout d'abord, l'assurance à intervenir devait avoir pour but essentiel d'empêcher « qu'en cas de « guerre, les navires britanniques fussent immobilisés et le trafic maritime arrêté par l'impossibilité « de couvrir, contre les risques de guerre, les « navires et leurs cargaisons ».

En second lieu, si l'assurance devait être effectuée par l'Etat, il ne fallait pas qu'elle restât entièrement à sa charge, et les propriétaires des navires, ainsi que ceux des cargaisons devaient y contribuer par un versement de primes.

Enfin, les primes demandées aux bénéficiaires de l'assurance devaient être aussi réduites que possible, de manière à ne pas accroître d'une façon excessive les charges du transport par mer.

A ces trois principes dont devaient s'inspirer ses travaux, la Commission en ajouta six autres qu'elle

formule, en ces termes, au début de son rapport :

1° L'assurance d'Etat ne devra pas avoir pour but de lui procurer un profit ;

2° Néanmoins, il sera nécessaire de ne pas lui imposer des responsabilités excessives, et de le protéger contre la fraude ;

3° Pour que le plan proposé présente une chance quelconque de succès, il est essentiel d'éviter l'hostilité des divers intérêts que son application pourrait léser. On écartera donc toutes mesures susceptibles de porter préjudice aux armateurs, assureurs, courtiers, négociants et banquiers ;

4° Il conviendra que l'assurance d'Etat n'ait pas l'apparence d'un cadeau consenti par le Gouvernement à une industrie particulière au moment où toutes les industries se trouveront dans une situation pénible et où toutes les classes de la société seront exposées à des pertes impossibles à prévoir et à évaluer ;

5° On devra également éviter de révéler à l'ennemi l'intensité réelle du risque de guerre à un moment donné en publiant une cote des taux d'assurance correspondant aux risques courus par l'Amirauté ;

6° On s'efforcera enfin de supprimer ou de réduire dans toute la mesure du possible les difficultés administratives résultant pour le Gouvernement de l'institution d'une assurance gérée par lui.

Assurance des corps de navires. Généralités

Après avoir ainsi déterminé et exposé les principes dont elle devait ou entendait s'inspirer pour organiser l'assurance des risques maritimes de guerre, la Commission continue son rapport par l'étude des assurances sur corps de navires.

Elle remarque qu'en Angleterre, ces assurances, en ce qui concerne les risques de guerre, ne sont pas, sauf en de rares exceptions, effectuées par les Compagnies d'assurances privées. Les armateurs les confient, en effet, habituellement, aux associations mutuelles auxquelles ils ont recours pour se faire couvrir contre tous les risques exceptionnels inhérents à leur profession et qu'ils ne peuvent facilement ou économiquement faire assurer par les compagnies. La gravité des risques garantis par les Clubs ne leur permet de fonctionner normalement que si la répartition s'en effectue sur un grand nombre de navires ; aussi s'était-il produit, par suite de la disparition de ceux d'entre eux qui, en raison de leur petit nombre d'adhérents, n'étaient pas viables, une concentration au profit des trois principaux. C'étaient, suivant la liste qu'en donne la Commission dans son rapport : *The North of England Protecting and Indemnity Association* qui, ainsi que *The London and Liverpool War Risks Insurance Association* assuraient chacune une flotte d'environ

30 millions de livres sterling ; ensuite venait *The London Group of War Risks Associations* qui couvrait 25 millions de livres.

La valeur de toute la flotte britannique étant, à l'époque, d'environ 130 millions de livres, les trois Clubs précités en couvraient donc près des deux tiers. La Commission ajoute qu'à sa connaissance, les autres navires n'étaient pas assurés contre les risques de guerre.

Après avoir ainsi constaté que les Clubs sont, en pratique, les seuls assureurs des risques maritimes de guerre, la Commission étudie dans quelles conditions ils couvrent ces risques. Elle remarque que, s'ils garantissent entièrement les pertes et dommages résultant d'une guerre où la Grande-Bretagne serait neutre, ils ne se chargent, dans l'hypothèse où elle serait belligérante, que des risques courus pour atteindre le premier port de refuge anglais ou neutre. Le navire sera également couvert, en séjour dans le port, pendant un temps plus ou moins long suivant les statuts de son club, mais, si l'on veut lui faire reprendre son voyage, il faudra pouvoir l'assurer à nouveau.

La Commission conclut donc qu'avec de telles conditions d'assurance, le trafic maritime britannique se trouverait complètement arrêté lors de la survenance d'une guerre à laquelle participerait la Grande-Bretagne, le capitaine de tout navire anglais se préoccupant uniquement de se rendre au port le

plus proche où il puisse être en sécurité, et d'attendre là qu'une nouvelle assurance contre les risques de guerre lui permit de reprendre la mer.

**Assurance des navires ayant commencé leurs
voyages avant la déclaration de guerre**

Il convenait, tout d'abord, d'établir un système d'assurance qui couvrit les navires, partis avant la déclaration de guerre, jusqu'à l'achèvement de leurs voyages, et c'est à cette première difficulté que s'attache la Commission.

Elle remarque, à cet égard, qu'une fraction de ces voyages est déjà assurée par les Clubs puisque ces derniers prennent les risques de guerre à leur charge jusqu'à ce que les navires aient rejoint le port de refuge le plus proche. La proportion de cette fraction de la navigation par rapport au voyage total était fort difficile à déterminer ; la Commission estime, sur la suggestion de Sir Norman Hill, qu'elle en constitue, en moyenne, le cinquième et propose, en conséquence, que les Clubs couvrent désormais 20 0/0 des risques de guerre afférents aux voyages en cours lors de la déclaration de guerre, les autres 80 0/0 restant à la charge de l'Etat.

Pour sa participation à cette assurance, l'Etat ne devra d'ailleurs demander aucune prime aux armateurs ; la Commission se rend compte, en effet, que ces derniers ne pourraient consentir à aggraver leurs

charges pour la terminaison du voyage, puisque la plupart des connaissements stipulent qu'en cas de guerre, le capitaine pourra se rendre dans le premier port de refuge pour y débarquer la cargaison ayant payé un fret du temps de paix, et charger de nouvelles marchandises moyennant un fret de guerre nécessairement beaucoup plus élevé que le précédent. On pouvait peut-être objecter que ce projet n'était pas tout à fait conforme aux directives imposées par le Gouvernement et dont l'une avait trait à la participation des armateurs aux charges de l'assurance; aussi, pour répondre par avance aux objections susceptibles de lui être adressées à cet égard, la Commission précise-t-elle, dans son rapport, que l'obligation de prendre 20 0/0 des risques à leur charge constituait pour les armateurs une contribution raisonnable assimilable à une prime. Elle ajoute, d'ailleurs, que la solution qu'elle préconise aggrave sensiblement la situation des propriétaires de navires effectuant des voyageurs dans des zones peu dangereuses, puisqu'elle les fait participer aux risques courus par les bâtiments qui naviguent dans des régions où ils sont exposés aux attaques de l'ennemi; la garantie gratuite par l'Etat d'une part importante de ces risques est donc nécessaire pour déterminer leur acceptation.

La réforme proposée supposait une modification complète des Statuts des Clubs; elle ne pouvait donc s'effectuer qu'avec l'accord de tous les inté-

ressés, ce qui impliquait une publicité complète du système ; la Commission s'en aperçoit ; aussi, malgré son désir de conserver secret le résultat de ses délibérations, conclut-elle à la nécessité de le faire connaître aux intéressés.

La Commission s'attache ensuite à déterminer dans quelles conditions devra s'effectuer l'assurance par l'Etat des risques de guerre afférents aux voyages en cours lors de la déclaration de guerre ; elle estime que le système le plus pratique serait de modifier les statuts des Clubs de manière à ce qu'ils puissent délivrer à leurs adhérents des polices annuelles couvrant en totalité ces risques. Les polices ainsi établies seraient ensuite communiquées au Gouvernement qui concluerait, avec chaque groupement, une convention aux termes de laquelle il prendrait à sa charge 80 0/0 de l'assurance.

En considération de son intervention gratuite dans la garantie des risques, l'Etat devait avoir un droit de regard sur la route suivie par les navires ayant commencé leur voyage avant l'ouverture des hostilités. L'Amirauté pourra donc ordonner toutes déviations et même l'arrêt de la navigation si elle le juge utile. L'armateur contrevenant à ses ordres sera déchu du bénéfice de l'assurance ; toutefois, si l'inobservation des prescriptions de l'Amirauté était imputable au capitaine, indépendamment de toute participation de l'armateur, ce dernier, bien que passible d'une pénalité pécuniaire, resterait

garanti par la police. En d'autres termes, à la différence de ce qui fut décidé en France, comme nous l'avons précédemment exposé, la baraterie de patron est à la charge de l'Etat assureur.

Pour terminer ce premier chapitre de son rapport, la Commission s'est efforcée d'évaluer quelles devaient être, pour l'Etat, les conséquences pécuniaires de l'assurance qu'elle proposait de mettre à sa charge. Il était évidemment fort difficile, les précédents faisant, à cet égard, complètement défaut, d'établir une estimation, même approximative, des pertes susceptibles de demeurer à la charge de l'Etat cependant, en considérant, prévision largement pessimiste, que 5 0/0 des navires en cours de voyage lors de la déclaration de guerre seraient capturés ou coulés par l'ennemi, on arrivait à un total de pertes de £ 4.325.000, dont 80 0/0, soit £ 3.460.000 devaient incomber à l'Etat. Cette somme était, comme le fait remarquer le rédacteur du rapport, de bien peu d'importance en regard des avantages considérables que présentait, pour le pays tout entier, le maintien du trafic maritime de la Grande-Bretagne en cas de survenance d'une guerre à laquelle participerait cette nation.

Assurance des navires commençant leurs voyages après la déclaration de guerre

Dans un second chapitre de son rapport, la Commission examine dans quelles conditions devront

être assurés les navires commençant leurs voyages après le début d'une guerre où l'Angleterre serait belligérante.

Elle constate qu'une telle assurance n'est pas organisée en Angleterre, et que les compagnies privées, hésitantes devant ce nouveau risque, ne consentiraient probablement pas immédiatement à le prendre à leur charge, ou bien exigeraient des primes fort élevées. Dans les deux cas, le trafic maritime britannique serait fortement entravé, sinon même complètement arrêté par l'impossibilité de faire couvrir les risques de guerre dans des conditions normales.

Pour remédier à cette situation, la Commission propose que le système auquel elle s'est ralliée pour l'assurance des voyages en cours lors de l'ouverture des hostilités soit également applicable à ceux entrepris après la déclaration de guerre. Les navires continueraient donc à être assurés par les Clubs, l'Etat réassurant à ces derniers 80 0/0 de leurs risques. Mais le Gouvernement percevrait alors 80 0/0 de la prime ; il ne s'agit plus, en effet, comme dans l'hypothèse précédente, de voyages entrepris avec des frets du temps de paix et pour lesquels il eût été injuste de faire supporter par l'armateur une charge qu'il ne pouvait prévoir lors de la conclusion du contrat d'affrètement ; le navire voyage maintenant avec des frets de guerre dont le taux a été débattu en connaissance de cause et, par suite, il est logique

et légitime que l'Etat reçoive une prime correspondant à la garantie qu'il fournit.

La fixation de la prime donne lieu à des observations fort judicieuses de la Commission; elle décide, tout d'abord, que l'Etat étant le principal assureur, puisqu'il garantit 80 0/0 du risque, c'est à lui qu'il appartiendra de déterminer le taux de la prime. Il ne s'en remettra pas, à cet égard, à des fonctionnaires incompetents, mais à un Comité composé en majorité d'assureurs, et comprenant seulement un ou deux représentants du Gouvernement. Ce Comité s'inspirera des directives suivantes : la prime devra être proportionnée aux risques courus à l'occasion de chaque voyage ; elle ne devra pas être trop élevée, puisque l'Etat ne cherche pas à réaliser de bénéfices, ni trop faible, pour ne pas lui imposer de lourdes charges et rendre, d'autre part, impossible la concurrence des compagnies privées. La Commission propose, à cet égard, que le taux des primes soit compris entre un minimum de 1 0/0 et un maximum de 5 0/0 par voyage.

La prime une fois déterminée, l'Etat ne doit être lié par cette fixation que pendant un temps très court, afin de pouvoir, à tout moment, la modifier en tenant compte des dangers qui se révèlent ; la Commission demande donc que les armateurs ne puissent bénéficier de la prime stipulée que si leur navire part dans les quatorze jours suivant la signature du contrat ; elle propose également que la

police soit résiliée, et la prime restituée à l'assuré si, en raison d'une décision de l'Amirauté, le voyage ne peut être entrepris dans le délai ci-dessus.

Après avoir examiné la détermination des primes, la Commission étudie les conditions dans lesquelles s'effectuera le paiement des sinistres. Elle conseille que la liquidation des indemnités soit faite par les Clubs à la direction desquels serait adjoint un représentant de l'Etat. La décision du Club pourrait être contestée devant les tribunaux ordinaires ou, en cas de stipulations spéciales à cet égard, devant un arbitre.

Pour le règlement des indemnités, il fallait éviter que l'Etat ne se vit réclamer, au même moment, des sinistres considérables que sa trésorerie, obérée par les dépenses de guerre, éprouverait des difficultés à régler ; la Commission préconise donc des paiements échelonnés sur une assez longue période. L'Etat, tout d'abord, ne sera tenu, en cas de capture, de perte, ou de détérioration, que six mois après l'événement. Il effectuera alors un premier versement du tiers de la réclamation totale, et réglera les deux autres tiers en deux paiements égaux exigibles trois et six mois après le premier. Lorsqu'un armateur, voulant acquérir ou faire construire un navire de remplacement, aura besoin d'une somme immédiatement disponible, il pourra obtenir de l'Etat une reconnaissance de dette qu'il fera escompter par son banquier.

Il convenait enfin de préciser de quelle manière serait fixée la valeur d'assurance des navires. La Commission constate que deux procédés d'évaluation seraient possibles : ou bien déterminer, d'accord avec l'assuré, la valeur de son navire ; c'est le système de la « valeur agréée », qui est généralement en usage pour les assurances sur corps de navires ; ou bien estimer forfaitairement le navire, en tenant compte de son prix de construction dont on déduira une dépréciation proportionnelle à son âge. La Commission se prononce en faveur de ce dernier système, parce qu'il évite toute discussion, et elle propose que le barème à adopter soit celui en usage pour l'income tax : le navire sera considéré valoir son prix initial, sans tenir compte des modifications qu'il a pu subir depuis, et déduction faite d'un amortissement de 4 0/0 par année d'âge ; toutefois, si, en raison de son mauvais état d'entretien, ou pour toute autre cause, le navire paraît d'une valeur moindre que la somme ainsi obtenue, son estimation sera laissée, au dessous de cette limite, à la discrétion du Club.

Pour en terminer avec ce chapitre, la Commission signale que si, dans son plan, elle n'a mentionné que les Clubs comme groupements susceptibles d'assister l'Etat dans ses fonctions d'assureur des risques de guerre, elle n'a nullement entendu exclure les autres organisations similaires pourvu qu'elles réunissent un tonnage suffisant et fussent

assez sérieusement administrées pour ne pas compromettre les intérêts du Gouvernement.

Assurance des marchandises. Généralités

La Commission remarque, tout d'abord, qu'il n'est pas possible d'organiser pour les cargaisons une assurance mutuelle similaire à celle existant pour les corps de navires ; on ne se trouve plus, en effet, en présence d'une industrie dont les exploitants ont des intérêts communs et sont exposés à des risques similaires ; les intéressés sur cargaisons sont innombrables ; ils appartiennent à toutes catégories d'industries et de commerces et, comme les risques qu'ils courent sont très différents, il ne peut être question de les grouper en une même mutuelle. C'est donc aux Compagnies d'assurances qu'auront recours les propriétaires de marchandises expédiées par mer, et la Commission se demande si le marché privé pourra satisfaire, dans des conditions raisonnables, aux besoins qui se manifesteront en cas de guerre. Elle remarque, à ce propos, qu'une évolution s'est manifestée parmi les compagnies d'assurances, au cours des années précédentes, en ce qui concerne la garantie des risques maritime de guerre.

Autrefois, elles paraissaient ne pas attacher d'importance à ce risque qu'elles assuraient gratuitement, en temps de paix, pour le cas où des hostilités surviendraient pendant le voyage ; puis, cer-

taines compagnies et plusieurs assureurs du Lloyd refusèrent, sauf pour quelques clients, de prendre les risques de guerre à leur charge ; les autres compagnies exigèrent une prime, ce qui incita nombre de négociants à renoncer à cette assurance. La Commission en conclut que, si un conflit international venait à apparaître, le marché d'assurance des risques de guerre, déjà restreint en temps normal, se réduirait encore et qu'il ne pourrait satisfaire au nombre considérable de demandes qui se manifesteraient alors.

Après avoir ainsi reconnu la nécessité d'une intervention de l'Etat, la Commission s'attache à déterminer comment, et dans quelle mesure, elle devra se manifester pour les cargaisons en cours de voyage lors de la déclaration de guerre, et pour celles qui seront expédiées après l'ouverture des hostilités.

Assurance des cargaisons ayant commencé leurs voyages avant la déclaration de guerre

La Commission expose tout d'abord les motifs, nous pourrions presque dire les remords, qui l'ont incitée à s'occuper avec une particulière bienveillance de la situation des propriétaires de marchandises se trouvant en cours de voyage lors de la survenance d'un conflit international.

Il est certain, en effet, comme nous l'avons exposé plus haut, que si, en cas d'hostilités, l'Etat ne se

préoccupait pas de l'assurance des navires contre les risques de guerre, le trafic maritime se trouverait complètement arrêté, chaque capitaine s'efforçant uniquement de conduire son navire dans le port de refuge le plus proche et de l'y laisser. Les marchandises ne parviendraient donc pas à destination, mais elles se trouveraient du moins à l'abri. Or, pour éviter cet arrêt de la navigation, la Commission a préconisé un système que nous avons étudié, et qui doit permettre aux armateurs, assurés par l'Etat, de laisser leurs navires terminer les voyages qu'ils devaient effectuer. Les cargaisons de ces navires se trouveront donc exposées, du fait de l'assurance d'Etat, à des risques qu'elles n'auraient certainement pas courus si cette assurance n'avait pas existé; la Commission en conclut qu'ayant, par ses propositions, aggravé la situation des propriétaires de marchandises, elle doit, en toute équité, tenter de venir à leur aide en organisant pour eux, comme pour les armateurs, une assurance, par l'Etat, des risques de guerre.

La Commission examine donc les divers systèmes, que l'on peut envisager à cet effet.

Le premier consisterait à soumettre les cargaisons au même système que les navires, l'Etat s'engageant à les assurer gratuitement contre les risques de guerre, à concurrence de 80 0/0 de leur valeur, et jusqu'à la fin de tout voyage en cours lors de l'ouverture des hostilités. Le marché libre absorberait faci-

lement les 20 0/0 restant que l'assuré pourrait d'ailleurs, sans grand dommage, conserver à sa charge si les primes demandées lui paraissaient trop élevées.

La Commission constate que si un tel plan était mis en œuvre, il aurait pour effet de supprimer complètement l'assurance, en temps de paix, des risques de guerre. Les négociants, certains, en effet, d'être couverts, en cas de guerre, de 80 0/0 de leurs risques ne consentiraient, en aucune manière, à payer une prime qui, pour minime qu'elle fût, n'en constituerait pas moins, par sa fréquente perception, une charge sensible et inutile.

L'intervention de l'Etat aurait donc pour effet d'annihiler, chez les propriétaires de marchandises, tout esprit de prévoyance ; elle léserait en outre les intérêts des compagnies d'assurances maritimes en supprimant une branche de leur industrie et, pour ce double motif, la Commission décide d'écarter ce premier projet.

Elle en examine ensuite un second suivant lequel l'Etat, au lieu du couvrir directement les risques de guerre, réassurera gratuitement 80 0/0 de ces risques aux compagnies privées. Mais alors, c'est un autre inconvénient qui se révèle, et la Commission constate : « qu'en faisant de l'assurance préalable une
« des conditions nécessaires pour obtenir la protec-
« tion de l'Etat, on met les propriétaires de marchan-
« dises à la discrétion des compagnies d'assu-

rances ». Elle ajoute que, si l'Etat limite sa garantie au cas où la prime ne dépassera pas un taux déterminé, il ne peut pas contraindre les assureurs à accepter ce taux, de sorte que le système proposé n'est pas, par lui-même, viable.

Il restait à étudier le troisième procédé possible : l'organisation par l'Etat d'un bureau d'assurance contre les risques de guerre ; la Commission l'écarte pour des motifs d'ordre politique. Elle estime, en effet, qu'un tel bureau ne pourrait fonctionner, en temps de paix, sans concurrencer inutilement les compagnies d'assurances qui sont alors à même de satisfaire à tous les besoins du commerce ; et que, d'autre part, si l'on décide de n'ouvrir le Bureau qu'en cas d'imminence des hostilités, lorsque le marché privé des assurances se trouvera désorganisé ; cette ouverture sera considérée par le peuple anglais, et par l'ennemi éventuel, « comme un aveu que la guerre est inévitable », ce qui supprimera toute possibilité d'un arrangement diplomatique. Enfin, l'Etat assureur, obligé de consentir la garantie de toutes marchandises chargées sur des navires anglais, se trouverait ainsi amené à couvrir des marchandises appartenant à des étrangers que la déclaration de guerre serait susceptible de transformer en ennemis. La Commission en arrive donc à cette conclusion qu'il n'est pas possible de trouver un système satisfaisant pour faire assurer, par l'Etat, les cargaisons de navires se trouvant en mer

lors de la déclaration de guerre. Elle cherche, d'ailleurs, à se justifier de son impuissance à cet égard en faisant remarquer que les propriétaires de cargaisons ne sont nullement aussi intéressants que les armateurs. S'ils courent, en effet, des risques supplémentaires du fait des hostilités, ils bénéficient du moins de la hausse que toute guerre provoque dans le prix des marchandises, alors que les armateurs, obligés de terminer leurs navigations moyennant le fret stipulé en temps de paix, verraient leur situation considérablement aggravée si l'Etat ne leur venait pas en aide.

Enfin, la Commission fait observer que sa mission consistait à rechercher le moyen d'éviter l'arrêt du trafic maritime résultant d'une impossibilité d'assurer les risques de guerre ; or elle a préconisé un système, que nous avons étudié précédemment, et qui permettra aux armateurs de laisser, en toute sécurité, leurs navires achever les voyages en cours lors de la déclaration de guerre ; sa mission est donc remplie à cet égard, et il ne lui appartient pas de se préoccuper d'une assurance des cargaisons qui, couvertes ou non contre les risques de guerre, continueront nécessairement leur voyage, par cela seul que les navires à bord desquels elles sont chargées le poursuivront.

Cependant, la Commission tient à préciser que les deux considérations qui précèdent ne l'ont pas incitée à se désintéresser des propriétaires de mar-

chandises ; elle ne leur apporte aucune aide pour les voyages en cours au moment de la déclaration de guerre ; mais, par contre, elle leur fait, comme nous allons le voir, une situation privilégiée pour les assurances postérieures à cette déclaration, de sorte qu'en considérant le projet dans son ensemble, on doit reconnaître qu'il est aussi favorable aux propriétaires de marchandises qu'aux armateurs.

**Assurance des cargaisons commençant
leurs voyages après l'ouverture des hostilités.**

La commission constate, tout d'abord, la nécessité d'une intervention de l'Etat en ce qui concerne l'assurance contre les risques de guerre des marchandises expédiées après le début des hostilités ; elle estime, en effet, qu'à ce moment, les compagnies d'assurances, hésitantes en présence de ces nouveaux risques, ne consentiraient à les couvrir que partiellement, et à des taux prohibitifs. Il en résulterait un très grand ralentissement, ou même un arrêt du trafic maritime, les navires ne pouvant prendre la mer sans avoir embarqué de cargaisons.

Il restait à déterminer de quelle manière se manifesterait l'action du Gouvernement ; la Commission, s'inspirant des directives qui avaient jusqu'alors dirigé son travail, aurait voulu que cette action fût aussi effacée que possible. Il n'était malheureusement pas possible de procéder ici comme pour les

corps de navires; il n'existait pas et ne pouvait pas exister pour les marchandises d'organisations semblables aux Clubs; la Commission est donc bien obligée, à son corps défendant, de recommander, pour l'assurance des cargaisons, l'institution d'un bureau d'Etat.

On sent bien, à lire son rapport, qu'elle ne s'est ralliée qu'à regret à une telle solution, et uniquement parce qu'elle n'en conçoit pas d'autre possible. Elle cherche d'ailleurs à en atténuer les inconvénients par une série de mesures qu'elle n'avait nullement préconisées pour l'assurance des navires et qui décèlent avec quel esprit de méfiance elle envisageait l'intervention en cette matière des fonctionnaires d'Etat.

Elle précise, tout d'abord, que le bureau d'assurance sera unique et n'aura pas de succursales; on évitera ainsi le manque de souplesse et les lenteurs d'une machine administrative aux rouages multiples, et on restreindra le nombre de fonctionnaires utilisés ce qui sera, à tous égards, une économie et une simplification.

Ces fonctionnaires, d'ailleurs, la Commission ne paraît avoir dans leurs capacités techniques qu'une confiance des plus limitée, et elle ne leur permet de déterminer librement, ni la valeur d'assurance, ni le taux de la prime.

La valeur d'assurance sera celle mentionnée sur la police couvrant les risques ordinaires de naviga-

tion et souscrite par le Lloyd, les compagnies anglaises ou d'autres compagnies autorisées. L'assuré devra donc remettre au Bureau d'Etat la police couvrant les risques ordinaires et, s'il n'en a pas été encore établi, il ne pourra obtenir qu'une assurance provisoire, régularisée par la suite sur présentation de cette police.

En ce qui concerne le taux des primes, la Commission précise qu'il doit être compris entre 4 et 5 0/0, et qu'il sera, à chaque moment, uniforme pour tous les voyages assurés. Un tel système est évidemment un peu simpliste, mais les avantages qu'il présente sont, aux yeux de la Commission, de beaucoup supérieurs aux inconvénients qu'on peut lui reprocher.

Le principal de ces inconvénients, constate en effet la Commission, c'est l'injustice d'un traitement uniforme pour des voyages suscitant des dangers très différents, car il est contraire à toute équité que le propriétaire de marchandises transportées au cabotage entre deux ports anglais, verse la même prime que celui dont les expéditions sont destinées aux antipodes, et doivent, au cours de leur voyage, traverser des parages dangereux. A cette objection, la Commission répond que les propriétaires de marchandises effectuant des voyages courts et sans péril n'auront qu'à conserver les risques de guerre à leur charge, ou bien à les faire couvrir par les compagnies d'assurances privées qui demanderont, pour ces voyages, une prime inférieure à celle cotée par le

Bureau d'Etat. Mais le Gouvernement n'arrivera-t-il pas ainsi à ne couvrir que les mauvais risques, toutes les assurances rémunératrices étant absorbées par le marché privé ? La Commission admet que c'est probable ; mais elle ajoute qu'il n'y a pas lieu de le regretter. L'Etat n'a pas cherché, en effet, à réaliser des bénéfices en exploitant l'assurance des risques de guerre ; il a voulu que le trafic maritime britannique ne fût pas arrêté par l'impossibilité de faire couvrir ces risques, et ce but se trouve entièrement atteint avec le système proposé par la Commission. Il est possible que ce système favorise les compagnies d'assurances privées, mais ce n'est que la juste compensation du préjudice qu'il leur occasionne par ailleurs. La Commission conclut donc en préconisant l'adoption d'un taux de prime unique qui présente à ses yeux le grand avantage de simplifier le travail des fonctionnaires affectés au Bureau d'Etat et dont la bonne volonté ne saurait suppléer l'incompétence quant à l'appréciation, déjà fort difficile pour des professionnels, des taux de primes applicables à chaque voyage assuré.

Après la valeur d'assurance et le taux de la prime, il fallait encore déterminer les conditions dans lesquelles la garantie de l'Etat pouvait être accordée. La Commission précise que le Bureau d'Etat devra accepter de couvrir toutes les marchandises chargées sur des navires anglais assurés par l'Etat pourvu qu'elles n'appartiennent pas à des ennemis. On atti-

rera ainsi vers le pavillon britannique un grand nombre de marchandises dont les propriétaires chercheront uniquement à bénéficier de son assurance d'Etat. L'expérience de la guerre nous a, d'ailleurs, prouvé qu'à ce sujet les prévisions de la Commission étaient pleinement justifiées, et en Extrême-Orient, notamment, comme nous l'avons constaté dans la première partie de cette étude, les transports de soie, qui étaient jusqu'alors effectués par la Compagnie française des Messageries maritimes, ont été, à partir de 1916, presque exclusivement confiés aux compagnies de navigation anglaises par des expéditeurs désireux d'être assurés aux faibles taux de primes cotés par le Gouvernement anglais.

En exigeant, d'autre part, que les marchandises couvertes par l'Etat fussent chargées sur des navires qu'il assurait, on évitait que ces navires n'entreprissent des voyages trop dangereux, le Gouvernement ayant alors, ainsi que nous l'avons exposé en étudiant l'assurance sur corps, le pouvoir d'empêcher de tels voyages.

La Commission achève enfin ce chapitre en déterminant les attritions du Bureau d'Etat, et la manière dont il sera organisé.

Pour ne pas léser les intérêts des courtiers d'assurances, elle propose qu'ils conservent, à l'égard de ce bureau, l'intégralité de leurs prérogatives, et qu'on leur verse, non pas, comme on le fit en France,

une commission réduite, mais le courtage même qu'ils demandent habituellement aux compagnies privées.

Le Bureau, lui-même, devra être composé de fonctionnaires, mais il sera complété par un Conseil (*Board of Advisers*) chargé d'assister le Gouvernement pour la rédaction des polices, l'organisation administrative de l'assurance et la fixation des indemnités de sinistres qui, à la différence de celles afférentes aux navires, seront payées comptant.

Le Board of Advisers, qui aura la haute direction sur les opérations d'assurance effectuées par l'Etat, comprendra en majorité des techniciens (assureurs et dispatcheurs), le Gouvernement n'y étant représenté que par un ou deux fonctionnaires ; il sera pourvu d'un secrétariat permanent chargé de le convoquer chaque fois que la nécessité s'en fera sentir.

Tel était le système d'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre que préconisait la Commission désignée à cet effet par le Gouvernement anglais, et dont elle expliquait et justifiait toutes les dispositions dans le remarquable rapport que nous venons d'analyser. Peut être nous fera-t-on grief de nous être quelque peu attardés à l'étude de ce document ? Nous n'estimons pas, pour notre part, que ce fût là un travail inutile. Le rapport de la Commission anglaise, outre l'intérêt qu'il présente au point de vue de l'examen doctrinal de la question

qui nous intéresse, est, en effet, la seule étude officielle que l'on ait faite avant 1914, sur l'assurance par l'Etat des risques de guerre. Sa publication, au lendemain des hostilités, fit sensation dans les divers pays maritimes, et tous s'inspirèrent dans une certaine mesure de ses conclusions pour l'organisation de leur assurance contre les risques de guerre. L'Angleterre fut évidemment la première à entrer dans cette voie, et nous nous proposons maintenant d'examiner comment elle mit en application le système préconisé par sa Commission.

CHAPITRE II

LA MISE EN APPLICATION DU PLAN ET LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSURANCE D'ETAT EN ANGLETERRE

Organisation du Bureau d'Etat. Premières modifications relativement à l'uniformité des primes et à leur taux. Assurance des voiliers. Garantie spéciale des vapeurs anglais se rendant en Hollande. Assurance des effets des marins.

Le 4 août 1914, le Gouvernement anglais fit officiellement savoir qu'il adoptait, pour l'assurance des risques maritimes de guerre, les conclusions de la Commission nommée par lui et dont le rapport était, le jour même, publié par tous les journaux maritimes.

Le Bureau d'Etat, aussitôt constitué sous la direction de Sir Douglas Owen, se mit, dès le 5 août, à la disposition du public, et les principaux Clubs conclurent avec le Gouvernement des conventions de réassurance, dans les conditions mêmes que nous avons précédemment exposées.

Au début du fonctionnement de l'assurance d'Etat, les armateurs et chargeurs, tout en appréciant les services qu'elle leur rendait, critiquèrent assez

violemment certaines de ses dispositions et, en particulier, l'uniformité de la prime stipulée, quels que fussent la longueur et les dangers du voyage entrepris (1). Nous avons vu que la Commission, s'apercevant de l'injustice d'un tel système, n'en proposait l'application que pour les marchandises, les primes afférentes aux assurances de navires devant être déterminées, pour chaque voyage, en tenant compte de sa durée et des périls qu'il comportait. En fait, le Gouvernement préféra, dans un esprit de simplification, appliquer également la prime unique aux assurances sur corps de sorte que, pour couvrir un navire allant de Glasgow à Saïgon, le taux de prime n'était pas plus élevé que s'il s'était agi d'une simple traversée de la Manche, ou même d'une navigation côtière entre deux ports anglais.

Cette manière de procéder était d'autant plus onéreuse pour les assurés que la prime cotée par l'Etat était, au début d'août 1914, particulièrement élevée (2), et que, d'autre part, ils n'avaient pas alors la ressource de s'adresser, pour les petits voyages, au marché privé encore inorganisé et hésitant en présence des risques de guerre.

1. *Fairplay*, du 13 août 1914, p. 309 et suiv.

2. La prime était, pour les corps, de 10/0 par voyage ; pour les facultés chargées sur vapeurs, et leur frêt, elle était, le 5 août, de 50/0 ; le 8, de 40/0, et le 18, de 30/0. En ce qui concerne les marchandises se trouvant en cours de voyage lors de l'ouverture du Bureau d'Etat, ce dernier exigeait une prime allant jusqu'à 200/0 pour consentir une assurance sur bonnes ou mauvaises nouvelles.

Ces inconvénients s'atténuèrent assez rapidement, car les assureurs purent très vite souscrire des polices couvrant les risques de guerre et, après la première quinzaine d'août, le Lloyd, en particulier, fit une concurrence efficace au Bureau d'Etat en assurant les petits voyages à des taux de primes moindres que ceux cotés par le Gouvernement. Cependant, tout le monde ne pouvait pas avoir recours à ces assurances privées ; les armateurs affiliés aux Clubs étaient bien obligés, en raison des conventions conclues entre ces groupements et l'Etat anglais, de payer les primes exigées par ce dernier. Ils insistèrent donc énergiquement auprès des pouvoirs publics qui consentirent à réduire la prime à 1 0/0 par voyage à partir du 1^{er} septembre 1914.

A cette même époque, les armateurs obtinrent également que la navigation sur lest pour aller au port de chargement fut, dans la mesure où elle n'excéderait pas 800 milles, assimilée au voyage assuré, et qu'on cessât de la considérer, ce qui était le cas jusqu'alors, comme un voyage distinct justifiant la perception d'une prime spéciale.

Ces diverses améliorations ne satisfirent qu'incomplètement les armateurs (1), et, sur leurs nouvelles instances, le Gouvernement consentit, le 17 décembre, à réduire les primes sur corps au taux de 3/4 0/0 par voyage, ce qui était moindre encore

1. Voir, notamment ; *Lloyd's List and Shipping Gazette* des 9 et 19 octobre 1914, et *Fairplay* du 10 octobre 1914.

que le minimum de 1 0/0 prévu par la Commission.

Entre temps, les primes afférentes aux marchandises chargées sur des vapeurs avaient été ramenées à 2 0/0, le 1^{er} septembre 1914, 1 1/2 0/0, le 11 décembre, et 1 0/0, le 31 décembre.

Pour en terminer avec l'étude de l'assurance d'Etat anglaise entre août et décembre 1914, signalons les modifications importantes que l'on apporta au plan de la Commission en ce qui concerne les voiliers, les bâtiments de pêche et les vapeurs à destination de Hollande.

Les voyages entrepris par les voiliers comportent, au point de vue des risques de guerre, des dangers beaucoup plus considérables que ceux effectués, par des vapeurs. Tout d'abord, leur durée est beaucoup plus grande, en raison de la faible vitesse des bateaux à voile ; en second lieu, cette lenteur elle-même, et la moindre maniabilité de ces navires, les expose, plus dangereusement que les vapeurs, aux attaques de l'ennemi qu'ils ne peuvent éviter par une manœuvre habile, ou une fuite opportune. Le Gouvernement anglais reconnut donc très vite la nécessité d'organiser, pour les voiliers, des conditions d'assurance spéciales. En ce qui concerne les corps, il se borna à réduire sa participation dans les risques et décida qu'il ne réassurait aux Clubs cette catégorie de navires que jusqu'à concurrence de 60 0/0 de leur valeur, avec un maximum de £ 4.000. Pour les marchandises, l'Etat ne restreignit

pas sa garantie, mais il exigea une prime double de celle afférente aux cargaisons des vapeurs et, dont nous avons précédemment indiqué le montant.

A la différence des dispositions relatives à l'assurance des voiliers, et qui furent édictées dans l'intérêt de l'Etat, celles ayant trait à la couverture des navires de pêche ont été prévues dans l'unique but de favoriser une industrie dont le fonctionnement était indispensable à l'approvisionnement alimentaire de la Grande Bretagne. L'intervention du Gouvernement en cette matière se manifesta par l'organisation d'une mutuelle dont il réassurait les risques à concurrence de 800/0 de la valeur de chaque navire. Cette réassurance, consentie à des taux de primes moindres que ceux exigés pour les autres vapeurs, couvrait, non plus au voyage, mais par périodes trimestrielles, les navires ainsi que leurs appareils et engins de pêche.

C'est également dans un intérêt national que fut organisée l'assurance des vapeurs anglais se rendant en Hollande. Les voyages à destination de ce pays avaient été, en effet, très vite considérés comme extrêmement dangereux et, sur l'ordre du Gouvernement, les Clubs les avaient interdits à tous leurs adhérents. Il était cependant nécessaire que toutes relations maritimes ne fussent pas interrompues entre l'Angleterre et la Hollande, en raison des échanges de produits qui se faisaient entre ces deux pays, et dont l'arrêt eut apporté une grande perturbation dans leur vie économique. Le Gouvernement anglais

conclut donc, dès les premiers jours d'août 1914, avec la *General Steam Navigation Cy.*, une convention aux termes de laquelle cette dernière s'engageait à continuer un trafic normal entre l'Angleterre et les Pays Néerlandais, l'Etat britannique acceptant de couvrir ses navires contre les risques de guerre à des taux de primes raisonnables. En décembre 1914, un accord semblable fut conclu avec la *Great Eastern Railway Cy.* et, à partir de mai 1915, tous les navires furent admis à bénéficier de cette assurance spéciale pour les voyages à destination de Hollande.

A cette même époque, le Bureau d'Etat organisa une garantie spéciale des effets des marins, consentie moyennant une prime minime de 2 0/0 par an, et qui devait même devenir complètement gratuite en août 1917.

Après ces diverses modifications du plan original, l'assurance d'Etat anglaise s'immobilisa dans une forme qu'elle devait conserver pendant près de deux ans, à la satisfaction générale, et sans y apporter le moindre changement.

C'est qu'en effet, l'expérience des premiers mois de la guerre avait permis de constater la simplicité et la perfection du système imaginé par la Commission.

Les assurés, tout d'abord, s'en montraient très satisfaits, et le grief relatif à l'uniformité de la prime, qu'ils avaient formulé à l'origine, leur paraissait,

après quelques mois, beaucoup moins sérieux qu'ils ne l'avaient imaginé alors. Devait-on, en effet, faire assurer un voyage comportant peu de risques ? On s'adressait au Lloyd ou aux compagnies privées, qui le couvraient pour une prime inférieure à celle cotée par le Gouvernement. S'agissait-il, au contraire, d'une navigation dangereuse, effectuée dans une région qu'infestaient des pirates allemands ? C'est à l'Etat que l'on avait recours et, moyennant une faible prime, constamment réduite, ce dernier acceptait de garantir des risques dont le marché privé n'aurait consenti à se charger qu'avec des taux prohibitifs (1).

Les assureurs, qui avaient quelque peu craint, au début, la concurrence que venait leur faire l'Etat dans leur propre domaine, s'étaient vite aperçus qu'en réalité il ne leur enlevait que les risques dont ils ne se seraient pas chargés (2).

Quant aux Clubs, ils ne formulaient aucune doléance et, dans le premier rapport de la Liverpool et London Association, relatant les opérations effectuées pendant les six premiers mois de la guerre (3), nous constatons qu'ils avaient réalisé, au cours de

1. Voir à cet égard, l'article paru dans le *Fairplay* du 12 novembre 1914, p. 752.

2. Voir à cet égard, dans la *Lloyd's List and Shipping Gazette* du 29 janvier 1915, le compte rendu de la réunion de l'Association des Assureurs de Liverpool.

3. *Lloyd's List and Shipping Gazette* du 13 février 1915.

cette période, d'importants bénéfices, tout en donnant pleine satisfaction à leurs adhérents.

L'assurance d'Etat, de 1915 à 1918. La garantie des risques afférents aux navires neutres. Modifications dans les conditions d'assurance des navires. Elévation du taux des primes. Couverture des navigations côtières et des vapeurs charbonniers. Fin de l'assurance d'Etat.

En 1915 et en 1916, l'assurance d'Etat anglaise fonctionna normalement, sans heurts, et sans autres modifications qu'un léger relèvement des primes sur corps de vapeurs qui, le 20 septembre 1916, passèrent de 3/4 0/0 à 1 0/0 par voyage.

En décembre de la même année, les primes sur facultés furent portées de 1 à 2 0/0 pour les marchandises se trouvant à bord de vapeurs.

A cette même époque, le Gouvernement anglais organisa une assurance contre les risques de guerre des navires neutres voyageant pour le compte de l'Angleterre et des cargaisons qu'ils transportaient. C'est qu'en effet, les pertes éprouvées par la flotte commerciale anglaise, du fait des hostilités, l'empêchaient de satisfaire d'une manière suffisante aux besoins de la Grande-Bretagne que la guerre avait considérablement accrus, de sorte que le Gouvernement et les particuliers avaient dû faire appel à des navires neutres pour assurer l'approvisionnement du pays. Ces navires, travaillant pour un belligérant,

ne pouvaient pas bénéficier de l'assurance d'Etat organisée par la nation dont ils battaient pavillon et, d'autre part, les compagnies privées cotaient, pour certains voyages, des primes élevées qui eussent exagérément accru des frets déjà onéreux. Le Gouvernement anglais se préoccupa donc de créer pour ces navires une assurance spéciale et, comme il ne lui paraissait pas possible de les soumettre au même régime que les bateaux de ses nationaux, il pria l'une des principales compagnies britanniques, la *Commercial Union*, d'en effectuer l'assurance pour son propre compte, et de couvrir également les cargaisons qu'ils transportaient. La France et l'Italie furent, en vertu d'accords spéciaux, admises à faire assurer, dans les mêmes conditions, les navires neutres auxquels elles avaient recours ainsi que leurs cargaisons.

Avec l'année 1917, commença la période aiguë de la guerre sous-marine et, dès le 17 mars, les primes sur corps de vapeurs furent élevées de 1 à 1 1/2 0/0 par voyage, tandis que celles des marchandises chargées à bord de ces navires passaient de 2 à 3 0/0. Le 23 avril, nouvelle hausse ; les primes sur corps atteignirent 2 1/2 0/0 par voyage, celles sur facultés, le maximum de 5 0/0 prévu par le plan de la Commission. La destruction d'un grand nombre de bateaux, et l'impossibilité où l'on se trouvait d'en faire construire de nouveaux amenèrent d'autre part une élévation considérable de la valeur des navires,

et toutes ces circonstances rendirent absolument indispensable, en ce qui concerne tout au moins les assurances sur corps, une transformation importante du système jusqu'alors en vigueur.

Cette transformation, qui fut effectuée le 19 août, avait trait à la détermination de la valeur d'assurance des navires ainsi que des taux de primes exigés pour les garantir contre les risques de guerre.

Nous avons vu précédemment, en étudiant le plan établi par la Commission, que la valeur servant de base à l'assurance des risques de guerre, et dont l'Etat réassurait 80 0/0 était, non pas le prix réel du navire, mais une somme déterminée en déduisant de son coût originaire une dépréciation de 4 0/0 par année d'âge quelles qu'eussent été les réparations ou améliorations effectuées. Ce système, en usage pour l'Income Tax, avait l'avantage d'être d'une application fort simple ; mais la valeur qu'il déterminait se trouvait, même au début de la guerre, inférieure à la réalité. Elle devint de plus en plus insuffisante à mesure qu'au cours des hostilités, le prix des bateaux s'accrut et, en 1916, elle ne représentait déjà plus le tiers de ce que les armateurs entendaient assurer.

Les Clubs souffraient beaucoup de cette situation, car leurs adhérents, tenant à être garantis jusqu'à concurrence du prix de remplacement de leurs navires, ils se trouvaient couvrir des sommes considérables dont l'Etat ne leur réassurait qu'une faible

part, alors que, dans le projet même de la Commission, c'est l'inverse qui devait se réaliser. Le 3 janvier 1916, l'Etat consentit bien à majorer de moitié la somme couverte par lui, mais c'était là un effort insuffisant et dont les effets furent rapidement annihilés par la hausse alors survenue dans le prix des vapeurs et, lorsque, à la fin de 1916, ainsi qu'au début de 1917, la guerre sous-marine eut provoqué de nombreux sinistres, les Clubs, qui se trouvaient alors conserver à leurs risques les quatre cinquièmes de la valeur des navires durent, pour combler le déficit, faire auprès de leurs adhérents des appels de fonds considérables. Les armateurs exposèrent alors au Gouvernement qu'il ne leur était pas possible de continuer dans ces conditions l'assurance des risques de guerre, et il fut décidé, le 19 août 1917, que cette assurance serait complètement remaniée. Pour les assurances contractées postérieurement au 19 août 1917, les navires peuvent être classés en trois catégories :

Il y a, tout d'abord, ceux qui sont soumis à la pleine réquisition ; le Gouvernement les garantit seul contre les risques de guerre, et il doit payer, en cas de perte totale, une indemnité basée sur la valeur réelle au moment du sinistre.

On envisage, en second lieu, les navires soumis à la réquisition des *liners* ; ils sont assurés par les Clubs que l'Etat réassure en totalité. La valeur servant de base à cette assurance est déterminée en

appliquant à celle jusqu'alors en vigueur une majoration fixée par un Comité spécial ; mais, en cas de perte totale, l'assuré a le choix entre cette valeur d'assurance et le prix du navire à dire d'experts.

Enfin, dans une troisième catégorie figurent les navires libres ; ils sont couverts par les Clubs que l'Etat réassure, en principe, intégralement ; mais, comme il se reconnaît seul qualifié pour déterminer la valeur d'assurance du navire, les Clubs sont obligés de conserver un excédent à leur charge lorsque l'assuré désire être garanti pour une somme supérieure à l'estimation de l'Etat.

Indépendamment de ces changements relatifs à la valeur d'assurance, on modifia également, le 19 août 1917, le mode de calcul des primes d'assurance. Nous avons exposé que, jusqu'alors, le taux des primes était uniforme, à une même époque, quels que fussent les risques et la longueur du voyage entrepris. Ce système, qui avait le grand avantage de la simplicité, ne présentait pas de grands inconvénients tant que les taux étaient assez bas et stables ; mais il en fut tout autrement lorsque la guerre sous-marine eut sérieusement fait sentir ses effets. Le Gouvernement se trouva, en effet, dans la nécessité d'élever considérablement le taux des primes qui passèrent de $3/4$ à $20/0$, pour les corps, et de $1\ 1/2$ à $50/0$, pour les facultés. Ces taux mêmes étant insuffisants, il devint nécessaire de les élever encore. Le Gouvernement comprit alors

qu'il ne pouvait imposer des primes aussi onéreuses pour des navigations ne comportant que peu de risques, et il établit un tarif où les voyages étaient classés en 22 catégories, pour lesquelles la prime variait entre 1 et 9 0/0 de la somme assurée sur chaque navire. En ce qui concerne les cargaisons, un système analogue fut institué, le 7 mars 1918.

A cette même époque, l'Etat anglais organisa également une assurance spéciale pour les vapeurs effectuant des navigations côtières en Angleterre, et pour ceux qui transportaient en France des chargements de charbon.

En 1918, l'assurance d'Etat fonctionna normalement. Après une recrudescence, au début de l'année, de l'activité des sous-marins, les torpillages se firent de moins en moins fréquents, pour disparaître complètement après l'armistice. Le Gouvernement estimant qu'alors son rôle était terminé, et que les compagnies privées suffisaient pour couvrir les risques de mines qui subsistaient alors, ferma, le 9 décembre 1918, son Bureau d'assurance contre les risques de guerre, et cessa, à partir de cette date, sauf en de très rares exceptions, de couvrir les corps de navires.

CHAPITRE III

LES RÉSULTATS FINANCIERS DE L'ASSURANCE D'ETAT ANGLAISE. — APPRÉCIATION D'EN- SEMBLE.

A la différence des divers Etats ayant pratiqué l'assurance des risques de guerre, le Gouvernement anglais liquida assez rapidement les opérations qu'il avait effectuées et, dès l'année 1919, il publiait un fascicule résumant les résultats des diverses assurances organisées par ses services (1).

Ces résultats, que nous avons groupés en un tableau figurant à la page suivante, font apparaître, d'une manière saisissante, l'esprit dans lequel le Gouvernement de la Grande-Bretagne a conçu son intervention en cette matière. Il a voulu, tout d'abord, aider, dans un intérêt national, certaines catégories d'assurés dont il n'a exigé que de faibles primes, hors de proportion avec les risques courus. C'est ce qui explique le déficit constaté pour les assurances des vapeurs se rendant en Hollande, des pêcheurs, des caboteurs, et des effets des marins. Mais l'Etat n'a pas voulu, en créant l'assurance des

1. Government War Insurance Schemes : Preliminary statement of results, published by His Majesty's Stationery office.

Résultats financiers de l'assurance d'Etat anglaise

Nature de l'assurance	Primes	Sinistres	BALANCE	
			Benéfices	Pertes
	£	£	£	£
Corps de vapeurs....	78.930.000	62.800.000	16.130.000	
Corps des vapeurs se rendant en Hollande	403.000	620.000		217.000
Corps de voiliers....	42.000	133.000		91.000
Corps et appareils de navires de pêche...	428.000	1.424.000		996.000
Corps des caboteurs..	133.000	72.000	61.000	
Corps des vapeurs charbonniers.....	735.000	581.000	154.000	
Corps et cargaisons des navires neutres.	8.500.000	7.200.000	1.300.000	
Cargaisons sur va- peurs anglais.....	48.500.000	59.500.000		11.000.000
Cargaisons sur voi- liers anglais.....	140.000	688.000		548.000
Cargaisons sur cabo- teurs anglais.....	25.700	92.700		67.000
Effets des marins....	89.000	384.000		295.000
Cantines et approvi- sionnements des of- ficiers.....	55.800	36.000	19.800	
Totaux.....	137.981.500	133.530.000	17.664.800	13.214.000

risques de guerre, faire une œuvre purement philanthropique ; et, s'il ne recherchait pas le profit, il a tenu, du moins, à ne pas grever d'une lourde charge le Trésor public déjà fortement obéré par ailleurs. Les chiffres ci-dessus montrent bien comment il a réussi à atteindre ce double but.

Le bénéfice brut s'élève donc à : £ 137.981.500 — 133.530.700 = £ 4.450.800. Quant au bénéfice net, il ne nous a pas été possible de le déterminer exactement, puisque les dépenses d'exploitation de l'assurance d'Etat ne nous sont pas connues ; mais nous ne croyons pas être loin de la réalité en les évaluant

à £ 1.500.000, environ, ce qui laisserait un bénéfice net de £ 3.00.000, soit à peine 2 1/4 0/0 des primes encaissées.

On ne peut s'empêcher, en la comparant aux systèmes adoptés par les autres nations, d'admirer particulièrement l'assurance d'Etat anglaise qui, pendant les quatre années de la guerre, eut non seulement à satisfaire aux besoins de la flotte la plus importante et la plus active du monde, mais apporta également un précieux concours tant aux nations alliées qu'aux pays neutres. Cette assurance est, en effet, particulièrement remarquable par la manière dont elle a été conçue et organisée, par son fonctionnement, et par ses résultats.

La création de l'assurance d'Etat britannique ne fut l'œuvre, ni des parlementaires, comme en France, ni des fonctionnaires, comme en Allemagne. Les Anglais n'ont guère confiance en les premiers et se méfient plus encore des seconds. Quand il s'agit de questions techniques, ils estiment, à juste titre, qu'il est préférable de ne s'adresser qu'à des techniciens, et ce furent des marins, armateurs, assureurs ainsi que des courtiers qui, constitués en Commission Impériale, organisèrent, en Angleterre, l'assurance d'Etat.

La Commission ainsi composée n'a pas cherché à créer un système théoriquement parfait ; elle a étudié toutes les suggestions qui lui étaient présentées à un point de vue exclusivement pratique, et si

certaines des solutions qu'elle a préconisées, notamment en ce qui concerne l'uniformité des primes sur facultés et le mode de calcul des valeurs d'assurance des navires, peuvent paraître irrationnelles, elles se justifient du moins par un désir de simplification, et peut être aussi par une certaine méfiance à l'égard des fonctionnaires chargés de les appliquer. Aider de la façon la plus efficace en gênant le moins possible, tel a été le but de la Commission d'Etat anglaise, et elle a fait de son mieux pour l'atteindre.

Après avoir organisé la garantie des risques de guerre, il fallait en assurer le fonctionnement. Là encore, le Gouvernement anglais s'adressa à un technicien, M. Douglas Owen, qu'il chargea de la direction du Bureau d'Etat. Ce Bureau se constitua sans la moindre difficulté et si, comme nous l'avons exposé, son fonctionnement suscita, au début, quelques critiques, les divers intéressés en arrivèrent vite à se féliciter de l'aide efficace qu'il leur apportait.

L'assurance d'Etat anglaise a donc, malgré quelques imperfections difficilement évitables, généralement réalisé le programme que l'on se proposait en l'instituant ; elle a favorisé les armateurs ainsi que les commerçants anglais, et elle a même offert son concours à certaines nations alliées ou neutres. Personne, d'autre part, n'a éprouvé de préjudice du fait de son intervention ; les assureurs à qui on

laissait encore un assez vaste domaine, n'ont pas été lésés par la concurrence du Gouvernement ; les courtiers ont perçu des commissions beaucoup plus importantes qu'auparavant, et l'Etat lui-même, liquidant presque exactement ses opérations d'assurances n'a pu que se féliciter d'avoir si heureusement donné satisfaction aux besoins vitaux du pays sans lui imposer aucune charge.

CHAPITRE IV

LES SYSTÈMES ÉTRANGERS D'ASSURANCE PAR L'ÉTAT DES RISQUES DE GUERRE ASSIMILABLES AU SYSTÈME ANGLAIS

L'Angleterre fut, comme nous l'avons exposé, le seul pays ayant conçu, dès avant 1914, un système d'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre ; aussi n'est-il pas surprenant que son organisation, dont nous venons d'ailleurs d'apprécier les qualités, ait servi de modèle aux nations, belligérantes ou neutres qui avaient à instituer, dans un très court délai, une semblable assurance.

Tous les pays, en fait, s'inspirèrent dans une certaine mesure des directives qu'ils trouvaient dans le « plan » du Gouvernement britannique ; mais, alors que certains ne lui empruntaient que des dispositions accessoires, d'autres l'imitèrent plus complètement. Ce furent : la Belgique, l'Italie, le Japon et la Russie dont nous allons maintenant étudier l'assurance d'Etat.

Belgique

Dès les premiers jours de la guerre, la Belgique, attaquée et envahie par les armées allemandes, eut

à se préoccuper de son ravitaillement en produits alimentaires et spécialement en blé. Il est évident que, pendant cette période tragique, les importateurs de blé américains n'avaient aucun désir de se faire livrer leurs commandes, puisque, outre les risques de guerre auxquels étaient exposées leurs marchandises, ils pouvaient craindre qu'elles ne fussent, lors de l'arrivée à destination, saisies par les Allemands maîtres du territoire. Pour éviter donc que ces justes craintes ne paralysassent complètement les importations de blé, le Gouvernement belge décida, par arrêté royal du 7 août 1914, qu'il prendrait à sa charge, moyennant la prime de 1/4 0/0 l'assurance des expéditions de blé américain destinées à des commerçants belges ou à des étrangers agréés par lui, et sous la seule condition que les marchandises fussent mises à sa disposition. L'assurance ainsi consentie était effectuée aux conditions anglaises dont le texte fut reproduit dans l'arrêté royal précité.

L'assurance des seules expéditions de blé était une mesure d'urgence indispensable, mais insuffisante pour satisfaire aux besoins du pays, car les armateurs de navires belges et les propriétaires des marchandises chargées à bord de ces navires ne pouvaient se faire assurer que sur le marché privé, alors complètement désorganisé, et exigeant des primes très élevées pour la garantie des risques de guerre. Le Gouvernement belge se préoccupa de la situation délicate dans

laquelle se trouvaient ainsi ses nationaux et, comme en raison de l'envahissement du pays, il ne lui était pas possible d'organiser lui-même une assurance des risques de guerre, il pria la Grande-Bretagne de vouloir bien gérer pour son compte une telle assurance.

Les négociations entreprises dans ce but aboutirent rapidement et, dès le 14 septembre 1914 (1), le *War Risk Insurance Office* annonça officiellement qu'il se chargerait, à partir du 16, d'assurer, pour le compte du Gouvernement belge, les marchandises chargées sur des navires battant ce pavillon. Peu après, le bénéfice d'une telle assurance fut étendu aux corps eux-mêmes et, le 5 octobre 1914, un arrêté royal venait consacrer, d'une manière définitive, l'organisation de ces deux assurances.

Nous ne nous attarderons pas à étudier le fonctionnement de la garantie par l'Etat belge des risques maritimes de guerre, car elle est absolument calquée sur le système anglais que nous avons longuement examiné. C'est même, à proprement parler, une section de l'assurance d'Etat anglaise réservée aux Belges et dont le gouvernement de ces derniers assumait la responsabilité.

Les marchandises étaient directement couvertes par le *War Risk Insurance Office* qui, au début de la guerre, installa même un bureau à Anvers ; quant aux navires, ils devaient, pour bénéficier de l'assu-

1. Voir *Lloyd's List and Shipping Gazette* du 16 septembre 1914.

rance d'Etat, être affiliés à un Club agréé par le Gouvernement belge et fonctionnant sous son contrôle. Comme il n'existait pas alors, en Belgique, d'associations de cette nature, il s'en fonda une, le 4 octobre, à Anvers, sous le nom d'« Union des Armateurs ». Cette mutuelle, dont les statuts furent approuvés par un arrêté ministériel du 5 octobre, ne comprenait, à l'origine, que trois membres, mais elle s'accrut très rapidement. Les navires qu'elle couvrait contre les risques de guerre étaient réassurés, à concurrence de 80 0/0, par le Gouvernement britannique. Cette réassurance s'effectuait par les soins d'un sujet anglais, M. H. R. Miller, qui avait reçu, à cet effet, les pouvoirs les plus étendus. Les primes perçues étaient, à tout moment, les mêmes que celles exigées pour les navires anglais.

L'assurance d'Etat belge a subi, au cours de son fonctionnement, les mêmes modifications que celles apportées par le Gouvernement britannique à sa propre assurance ; signalons, en outre, l'organisation, en mars 1915, d'une garantie spéciale pour les navires de pêche.

Bien que l'assurance d'Etat belge ait été effectuée par l'administration britannique, elle fit l'objet d'une comptabilité spéciale, puisque les risques devaient en être supportés par la Belgique. On trouvera, ci-après, les résultats approximatifs de cette assurance, tels qu'ils ont été publiés, en 1919, par le Gouvernement anglais.

1) *Assurance des corps de vapeurs*

Total des primes.....£	1.406.000
Total des pertes et avaries.....£	1.196.000
Excédent de recettes.....£	210.000

2) *Assurance des navires de pêche*

Total des primes.....£	17.100
Total des pertes et avaries.....£	1.600
Excédent de recettes.....£	15.500

3) *Assurance des facultés*

Total des primes.....£	1.070.000
Total des pertes et avaries.....£	170.000
Excédent de recettes.....£	900.000

Italie

Quand survint la grande guerre, l'Italie possédait, depuis deux ans, l'enviable privilège de connaître les bienfaits d'une assurance d'Etat. Une loi, du 4 avril 1912, avait en effet créé, au profit du Gouvernement italien, un monopole des assurances sur la vie qu'il exploitait par l'entremise d'une administration dénommée « Institut National ». Les deux premières années de cette exploitation n'avaient, d'ailleurs, pas donné des résultats bien intéressants, et le principal effet de l'institution du monopole avait été la réduction de moitié du nombre des polices souscrites.

En août 1914, quand le marché des assurances maritimes fut quelque peu désorganisé par la surve-

nance de risques nouveaux, le Gouvernement se rendit compte qu'il devait, à l'exemple de ce qui s'était fait dans les autres pays, apporter son concours pour la garantie des risques de guerre, et il espéra que son Institut National allait, à cette effet, lui être enfin de quelque utilité. Instruit par son expérience malheureuse, il ne voulut pas, en une matière aussi délicate que l'assurance des risques maritimes de guerre, se constituer assureur direct des navires et de leurs cargaisons ; il n'offrit sa garantie qu'en réassurance, se bornant à intervenir comme un régulateur du marché. C'est sur ces bases que le décret du 30 août 1914 organisa, en Italie, l'assurance des risques de guerre par l'Etat.

Aux termes de ce décret, qui ne fut ratifié par le Parlement que le 14 décembre 1916, l'Institut National était autorisé à couvrir, pour compte de l'Etat italien, les risques maritimes de guerre, dans des conditions qui devaient être déterminées par les ministres de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, du Trésor et, enfin, de la Marine. Un arrêté ministériel, paru, le même jour, précisait d'ailleurs ces conditions.

L'Institut National pouvait réassurer, à concurrence de 90 0/0, les risques maritimes de guerre couverts par des compagnies nationales et, exceptionnellement, par des compagnies étrangères, ainsi que ceux garantis par des syndicats ou des mutuelles entre armateurs italiens groupant une flotte de plus

de 25.000 tonneaux. Les risques réassurés devaient avoir pour objet :

a) Les corps, machines, appareils, etc... des vapeurs ou voiliers battant pavillon italien et, exceptionnellement, ceux des navires neutres, à concurrence de 80 0/0 de leur valeur déterminée par les polices couvrant antérieurement les risques ordinaires.

b) Les marchandises voyageant sous pavillon italien ou neutre, pour leur prix réel.

Les marchandises et navires réassurés par l'Institut National devaient être couverts, contre les risques ordinaires de navigation, pour la moitié de leur valeur ; on admettait, à cet égard, que les armateurs possédant une flotte de plus de 25.000 tonneaux se constituassent leurs propres assureurs, à condition qu'ils eussent auparavant déjà recours à une telle assurance, et qu'elle fût alimentée au moyen de ressources spéciales.

Les conditions de polices et le mode de règlement des sinistres étaient établis par une Commission composée de fonctionnaires représentant l'Institut National et les Ministres intéressés ; cette même Commission fixait également le taux des primes qui devait être 1/2 et 2 0/0 par voyage.

Tel était le système italien de garantie par l'Etat des risques maritimes de guerre. Il subit une première modification par l'arrêté ministériel du 15 octobre 1914, qui autorisa l'Institut à assurer directement contre les risques de guerre les navires et

marchandises appartenant à l'Etat puis, par le décret du 26 novembre 1914, qui vint étendre le bénéfice de cette disposition aux navires desservant des lignes subventionnées.

Le 7 décembre 1914, un nouvel arrêté ministériel accordait le bénéfice de l'assurance d'Etat aux marchandises chargées sur des navires battant le pavillon d'un des belligérants, à condition qu'elles fussent importées en Italie ou exportées de ce pays.

En 1915, l'assurance d'Etat italienne fonctionna normalement ; signalons simplement qu'un arrêté ministériel du 1^{er} mars autorisa l'Institut National à couvrir, directement ou en réassurance, le personnel naviguant pour les cas de mort ou d'invalidité. Le 11 décembre, un nouvel arrêté éleva le taux maximum des primes qui purent désormais varier entre 1/2 et 5 0/0 par voyage.

En 1916, un arrêté ministériel, daté du 30 avril, vint apporter quelques modifications aux dispositions jusqu'alors en vigueur ; il décida que les groupements ou compagnies se réassurant auprès de l'Etat pourraient couvrir l'entière valeur des navires ; pour la déterminer, il était établi une table des valeurs maxima susceptible d'être périodiquement révisée par la Commission.

Le 14 décembre de la même année, le Parlement rectifia, par une loi ne comprenant qu'un seul article, toutes les dispositions qui régissaient alors l'assurance des risques de guerre par l'Etat.

L'année 1917 se fit remarquer, en Italie comme dans tous les pays maritimes, par une recrudescence de la guerre sous-marine: l'Institut national chercha à en éviter les conséquences onéreuses par une augmentation du taux des primes et, en second lieu par la souscription d'autres risques susceptibles de lui procurer des bénéfices. C'est dans ce but qu'un décret du 11 novembre 1919 vint autoriser l'Institut à réassurer aux compagnies privées, comme aux mutuelles, les risques de transports quelconques qu'elles pouvaient être appelées à couvrir. Ce même décret modifia la composition de la Commission dirigeant l'assurance d'Etat, et y donna une situation prépondérante aux fonctionnaires de l'Institut. Cette nouvelle réassurance fut complètement organisée par une décision ministérielle du 10 janvier 1918, et elle resta en vigueur jusqu'au 31 décembre 1919, date à laquelle l'Institut National cessa de s'intéresser aux risques ordinaires et se borna conformément aux dispositions du décret du 29 janvier 1920, à liquider toutes les assurances maritimes qu'il avait jusqu'alors effectuées.

Les résultats de l'assurance d'Etat italienne ne nous sont pas exactement connus, car nous n'avons pu obtenir communication des bilans de guerre de l'Institut National. Les chiffres que nous indiquons ci-après ont été empruntés à un article récent de M. Vincenzo Magaldi (1); nous les citons en lui en laissant la respon-

1. Vincenzo Magaldi. *Il monopolio delle Assicurazioni; Rassegna della Previdenza Sociale*, n° 11 (novembre 1921), p. 34.

sabilité, car ils nous semblent très exagérés en ce qui concerne l'assurance des risques de guerre pour laquelle ils supposent une prime moyenne d'environ 4 0/0, c'est-à-dire plus que double de celle qui fut exigée par l'Etat dans les autres pays maritimes.

Suivant M. Vincenzo Magaldi, la liquidation des assurances maritimes effectuées par l'Etat italien s'établirait comme suit :

I. — ASSURANCE ET RÉASSURANCE DES RISQUES DE GUERRE

a) *Capitaux assurés*

Sommes couvertes sur corps de navires..	Lires	24.489.963.546
Sommes couvertes sur facultés.....	—	18.910.713.172
Total des capitaux assurés.....	—	43.400.676.718

b) *Bénéfices réalisés*

Montant des primes encaissées.....	Lires	1.772.541.122
Montant des sinistres et frais de gestion..	—	1.043.843.722
Montant du bénéfice net.....	—	728.697.400

II. — RÉASSURANCE DES RISQUES ORDINAIRES

a) *Capitaux assurés*

Sommes couvertes sur corps de navires..	Lires	4.468.847.309
Sommes couvertes sur facultés.....	—	19.467.124.156
Total des capitaux assurés.....	—	25.935.971.465

b) *Bénéfices réalisés*

Montant des primes encaissées.....	Lires	149.663.997
Montant des sinistres et frais de gestion..	—	145.769.412
Montant du bénéfice net.....	—	3.894.585

Japon

Le Japon se trouvait assez éloigné de la guerre européenne pour que l'assurance des risques maritimes de guerre ne constituât pas, à son égard, un problème bien angoissant ; toutefois, le marché privé se montra, pendant le mois d'août 1914, si hésitant en présence de ces risques nouveaux et il cota, pour les couvrir, des primes si élevées que le Gouvernement estima devoir intervenir.

Il le fit d'ailleurs d'une manière extrêmement originale, mais fort onéreuse pour lui et qu'il dut abandonner, après deux années d'expérience, lorsque les risques qu'il couvrait se manifestèrent avec une plus grande acuité.

La loi du 11 septembre 1914, organisant, au Japon, l'assurance par l'Etat des risques de guerre, prévoyait, en effet, que le Gouvernement indemniserait partiellement les assureurs travaillant sur son territoire, et à des taux de primes fixés par lui, des sinistres qu'ils pourraient avoir à payer en raison de risques de guerre. Les compagnies japonaises et les agences au Japon de compagnies étrangères pouvaient bénéficier de cette participation à leurs pertes, mais en ce qui concerne seulement les navires battant pavillon japonais et appartenant à des particuliers, ainsi que les marchandises exportées du Japon, ou à destination de ce pays, et celles chargées sur des navires japonais.

L'indemnisation par l'Etat pouvait profiter, non seulement aux assureurs, mais à tous les réassureurs ayant couvert le risque ; toutefois, si, dans la chaîne des réassurances, figurait un élément qui, en raison de sa nationalité, ou pour d'autres motifs, n'était pas en droit de bénéficier de la participation de l'Etat, sa présence avait pour effet de rompre la chaîne, et les réassureurs subséquents se trouvaient déchus de tous droits à l'égard du Gouvernement, quand bien même ils eussent par ailleurs rempli les conditions requises.

Les détails d'application de la garantie gouvernementale ainsi organisée devaient être réglés par un arrêté ministériel ; il fut également publié, le 11 septembre 1914.

Aux termes de cet arrêté, l'indemnisation par l'Etat devait s'élever à 80 0/0 des paiements nets effectués par l'assureur au réassureur, déduction faite des sauvetages et indemnités de réassurance. Tout sinistre devait être signalé sans retard, et la réclamation, avec pièces justificatives, présentée, au plus tard, deux mois après paiement par l'intéressé. Ce dernier avait enfin l'obligation d'adresser, le 15 de chaque mois, au ministère compétent, un tableau des assurances souscrites par lui au cours du mois précédent.

A l'arrêté ministériel du 11 septembre 1914 était annexé un tableau indiquant, pour 39 voyages types, les taux de primes imposés par le Gouvernement,

et qui variaient entre 50 et 90 sens pour 100 yens.

Le système institué par la loi du 11 septembre 1914 resta en vigueur plus de deux années ; mais, lorsqu'au début de 1917, la guerre sous-marine eut pris une extension particulièrement dangereuse, le Gouvernement japonais se rendit compte qu'il ne pourrait continuer à prendre ainsi, gratuitement, à sa charge des risques aussi onéreux ; on réorganisa donc complètement l'assurance des risques de guerre par la loi du 20 juillet 1917, créant un système imité, dans son principe, de celui qui fut en usage en Angleterre.

La loi du 20 juillet 1917 instituait, en effet, une réassurance par l'Etat des risques maritimes de guerre couverts par les compagnies japonaises et par les agences, au Japon, de compagnies étrangères. Cette réassurance, facultative, et qui devait être demandée par l'assureur avant le commencement des risques, n'était plus gratuite, l'Etat devant percevoir une prime inférieure à celle stipulée dans le contrat original, et dont le montant devait être fixé par un arrêté ministériel.

La réassurance par l'Etat ne s'appliquait qu'aux corps de navires battant pavillon japonais ainsi qu'aux cargaisons de ces navires, et à toutes marchandises exportées au Japon ou à destination de ce pays ; elle ne pouvait être demandée que par les assureurs couvrant également les risques ordinaires de navigation, et jusqu'à concurrence seu-

lement d'un maximum fixé par le Gouvernement.

La réassurance ainsi instituée fonctionna sans difficultés jusqu'à la fin des hostilités. Nous n'avons pu en connaître les résultats qui n'ont pas été, à notre connaissance, officiellement publiés.

Russie

La Russie, pays belligérant très voisin de l'Allemagne et particulièrement menacé par sa flotte, se trouva dans la nécessité de créer, très rapidement, une assurance des risques de guerre par l'Etat et, dès le 2 octobre 1914, fut promulguée une loi organisant cette assurance.

Aux termes de la loi précitée, l'assurance des risques de guerre était effectuée par les compagnies privées, qui devaient conserver à leur charge 25 0/0 du risque, avec un maximum de 250.000 roubles. Tout le reste était réassuré par l'Etat, mais la compagnie ne pouvait contracter aucune autre réassurance.

En échange de sa garantie, le Gouvernement imposait, aux compagnies ayant accepté de couvrir les risques de guerre, l'obligation d'assurer tous les voyages pour lesquels on avait recours à elles, à l'exception de ceux considérés comme dangereux par les autorités maritimes ; elles pouvaient garantir ces derniers à titre facultatif, mais sans aucune participation de l'Etat.

La réassurance d'Etat ne s'appliquait qu'aux navires russes et aux cargaisons importées en Russie ou exportées de ce pays sur bâtiments russes et alliés. Navires et cargaisons étaient couverts pour la valeur ayant servi de base à l'assurance des risques ordinaires, qui devait obligatoirement avoir été effectuée, soit par une compagnie d'assurance à prime ou une mutuelle de nationalité russe ou alliée, soit par l'assuré lui-même au moyen d'un fonds spécial.

La prime exigée par les compagnies d'assurances était limitée à un maximum de $1/2$ 0/0 par voyage ; pour les assurances à terme, elle était, au maximum, de $1,1/2$ 0/0 par période de trente jours, $2,5/8$ 0/0 pour soixante jours et $3,3/4$ 0/0 pour quatre-vingt-dix jours. Ces primes étaient intégralement conservées par les compagnies pour toutes les assurances ne portant pas sur un capital supérieur à un million de roubles ; pour les assurances afférentes à des capitaux plus importants, les compagnies conservaient intégralement les primes perçues sur le premier million de roubles, et elles se partageaient le surplus avec l'Etat, proportionnellement aux risques respectivement couverts. Les bénéfices résultant de l'assurance des risques de guerre devaient être partagés de la même manière, dans les six mois suivant la fin de cette assurance.

Toute réclamation pour sinistre devait être présentée par la compagnie d'assurance à un Comité

spécial composé de trois fonctionnaires, et qui fixait le montant de l'indemnité ; la décision de ce Comité pouvait être déferée au Conseil particulier des Affaires d'Assurances, qui devait également examiner toutes les affaires dans lesquelles le Comité spécial des Assurances n'avait pas statué à l'unanimité ; la décision du Conseil particulier, homologuée par le Ministre de l'Intérieur, devenait alors définitive, sauf recours devant le Sénat.

L'assurance d'Etat russe fut à peine modifiée, sur des questions de détail, par un Ukase du 10 mai 1915 ; elle fonctionna ensuite, d'une façon normale, jusqu'à la révolution qui devait donner le pouvoir aux Soviets. Il ne peut être évidemment question de faire connaître ses résultats, l'U. R. S. S. ayant négligé, au milieu de ses occupations nouvelles, d'établir le bilan de cette organisation bourgeoise. On ne saurait, d'ailleurs, lui en faire spécialement grief ; la Russie a tant de comptes en retard !

QUATRIÈME PARTIE

DE L'INTERVENTION DE L'ETAT DANS L'ASSURANCE DES RISQUES DE GUERRE. COMMENT IL FAUT LA CONCEVOIR ET SOUS QUELLE FORME ELLE DOIT SE MANIFESTER

CHAPITRE PREMIER

LE RISQUE DE GUERRE, EN CAS DE CONFLIT ET LE MARCHÉ DES ASSURANCES

La survenance d'une guerre a pour effet de susciter des risques d'une gravité toute particulière et qui paralyseraient complètement la navigation maritime si ceux qui ont à les supporter ne pouvaient s'en faire garantir par une assurance. Cette assurance, qui constitue la condition essentielle du libre fonctionnement de l'armement et du commerce internationaux, peut-elle être fournie par les compagnies d'assurance privées ?

Théoriquement, il faudrait répondre par l'affirmative, car la plupart des compagnies sont statutairement autorisées à souscrire des risques de guerre, à concurrence de sommes assez considérables, et que

la réassurance leur permet encore d'augmenter. Pour ne prendre que l'exemple du marché de Paris, sur lequel nous avons pu réunir des renseignements précis, signalons que les 16 principales compagnies françaises étaient, en 1914, à l'exception d'une seule, autorisées par leurs statuts à assurer les risques de guerre, et qu'en additionnant leurs pleins, on obtenait une somme de 3.278.000 francs par navire, pour l'assurance directe. Si l'on ajoute à cela les possibilités des agences en France de compagnies étrangères, et surtout celles résultant du jeu de la réassurance, il faut considérer que les compagnies privées auraient dû être à même de satisfaire à toutes les demandes du commerce et de l'armement français.

Mais, si telle était la situation, en théorie, il est certain, qu'en pratique, elle se présenta d'une toute autre manière, en août 1914, car les compagnies d'assurances n'usèrent qu'avec circonspection de la faculté qu'elles avaient de souscrire les risques de guerre. Leur attitude, à cet égard, était d'ailleurs bien compréhensible, et l'on eut été, au contraire, fort surpris de les voir accepter, dès l'origine, une part importante de risques dont l'appréciation leur échappait complètement.

C'est qu'en effet, à la différence des risques ordinaires de navigation qui, en raison d'expériences et de statistiques nombreuses, ont pu être classés, estimés, et faire l'objet d'une cotation précise, les

risques de guerre sont tout à fait inconnus au moment où ils se manifestent; l'assureur qui veut en apprécier la gravité ne dispose pas, par ailleurs, des éléments qui lui servent de base pour l'estimation des autres risques; il n'a plus à tenir compte de la longueur de la navigation, de sa nature, des parages où elle est effectuée, de la saison durant laquelle elle est entreprise et des autres circonstances, connues de lui, qui le guident habituellement pour la fixation du taux de la prime. Ce qui importe alors, ce sont les projets des belligérants, leurs moyens d'action, les intentions favorables ou hostiles des pays neutres, tous renseignements conservés secrets par ceux qui les détiennent. L'assureur est donc obligé de fixer sa prime sans rien connaître du risque qu'il garantit et l'on conçoit fort bien que, dans ces conditions, il se réserve avec une prudente circonspection.

Il y eut donc, au début de la guerre, et dans tous les pays maritimes, une difficulté très considérable à faire couvrir par le marché privé les risques survenant alors; les intéressés durent alors s'adresser à l'Etat qui, partout, intervint dans l'assurance des risques de guerre.

L'action de l'Etat en pareille matière s'explique également par d'autres motifs que la carence des compagnies privées; il a été, en effet, fréquent, pendant la guerre, de voir les gouvernements aider, de leurs deniers, dans un intérêt national, certains

commerces et industries dont le fonctionnement était nécessaire, ou simplement utile au pays dont ils émanaient. Cette aide se manifestait, soit par le versement de subsides, soit par des subventions indirectes dont la plus usitée, en matière maritime, était l'octroi de conditions spéciales pour l'assurance des risques de guerre. C'est ainsi que la plupart des pays maritimes favorisèrent les armateurs de navires de pêche ou de cabotage ; que, notamment, la Grèce aida ses exportateurs de raisins secs ; la Belgique, ses importateurs de blé ; l'Allemagne, ses armateurs de la mer Baltique, et l'Angleterre, tout son armement, puisqu'en réservant ses conditions particulièrement avantageuses aux marchandises chargées sur des navires anglais, elle avait pour but d'attirer vers son pavillon nombre de chargeurs étrangers qui, jusqu'alors, avaient eu recours à des bâtiments d'autres pays. Il est évident qu'on ne pouvait demander aux compagnies d'assurances privées d'envisager la garantie des risques de guerre sous cet angle altruiste et que seul l'Etat était en mesure de couvrir ces risques, à perte, dans l'intérêt de ses nationaux.

Mais, si l'expérience du dernier conflit nous prouve la nécessité d'une intervention que l'Etat dans l'assurance des risques de guerre, elle démontre également que cette intervention doit être strictement limitée au but que l'on se proposait en l'instituant. Lorsque le gouvernement ne se préoccupe que d'as-

surer les risques dont les compagnies privées ne peuvent se charger, ou pour lesquels elles demandent des primes trop élevées, il est dans son rôle, et tout le monde se félicite de son action; par contre, on est unanime à la déplorer quand l'Etat offre sa garantie pour des risques qu'on assurerait fort bien sans son intervention, et surtout quand il prétend obliger les intéressés à s'adresser à lui; son aide leur devient alors à charge, et ils ne tardent pas à souhaiter de recouvrer leur liberté, si onéreuse qu'elle puisse être.

Aider de la façon la plus efficace, en gênant le moins possible, tel doit être le programme de tout gouvernement organisant l'assurance des risques de guerre, et il nous reste maintenant à examiner par quel système on peut espérer atteindre le mieux un tel résultat.

CHAPITRE II

APPRÉCIATION CRITIQUE DES DIVERS MODES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS L'ASSU- RANCE DES RISQUES MARITIMES DE GUERRE.

1^o L'assurance directe avec ou sans monopole

Le procédé le plus simple par lequel l'Etat puisse intervenir dans la garantie des risques de guerre, c'est celui de l'assurance directe qui fut utilisé, en Angleterre, pour les polices relatives aux marchandises et, en France, pour toutes assurances. Par ce système, le Gouvernement, agissant comme une compagnie d'assurance privée, offre, moyennant une prime déterminée, sa garantie à ceux de ses nationaux qui la sollicitent.

Ce procédé devrait, théoriquement, ne présenter de dangers que pour les compagnies d'assurances, ainsi exposées à une concurrence contre laquelle elles ne sont pas en mesure de lutter à armes égales ; en fait, c'est le contraire qui se produit et, malgré les formidables moyens dont il dispose, l'Etat ne peut soutenir la lutte contre les faibles particuliers.

L'expérience de la France est spécialement instructive à cet égard et nous avons constaté, en étudiant

son système d'assurance, comment le Gouvernement dut avoir recours au monopole pour obtenir la clientèle de ceux qui ne voulaient pas s'adresser à lui.

Ces circonstances étaient-elles imputables au fait que l'Etat aurait été défavorisé par les conditions dans lesquelles s'effectuait son exploitation ? Nullement, et il se trouvait, au contraire, très avantagé à cet égard par rapport aux compagnies privées. Tout d'abord, ses frais généraux étaient moindres ; il ne payait, ni loyer, ni impôts, et son personnel, pour une exploitation toute provisoire, n'avait pas, proportionnellement aux affaires souscrites, l'importance de celui employé par les compagnies d'assurances. Il avait également abaissé, d'autorité, à 1 0/0 du montant de la prime, la commission due aux courtiers-jurés ; alors que les assureurs maritimes étaient tenus, en vertu d'une ordonnance de 1846, de leur payer un courtage de 7 1/2 0/0. Enfin, pour attirer vers son assurance les propriétaires de navires, l'Etat disposait d'un appât merveilleux, puisque la loi du 19 avril 1915 (1) l'obligeait à leur offrir l'intégralité de ses bénéfices, sans qu'ils eussent à participer au déficit éventuel.

Pour quel motif, donc, l'Etat ne pouvait-il, malgré tous les avantages dont il bénéficiait, concurrencer utilement les compagnies d'assurances ? Uniquement

1. V. *supra*.

en raison de ses méthodes administratives qui, dans chaque branche commerciale où il exercera son activité, le mettront toujours dans une situation d'infériorité à l'égard du commerce libre.

L'armateur qui voulait assurer son navire auprès de l'Etat ne pouvait faire couvrir la valeur que représentait réellement, pour lui, cet instrument de travail; il devait s'en tenir à une estimation fictive résultant, soit de barèmes, soit de l'appréciation discrétionnaire de fonctionnaires dont la compétence laissait parfois à désirer.

Les clauses de la police, déterminées par des textes législatifs ou réglementaires, n'étaient pas, non plus, susceptibles de faire l'objet de modifications au gré des intéressés; et nous avons vu à quelles difficultés se heurtèrent les armateurs français pour obtenir d'être couverts de la baraterie de patron que les compagnies prenaient habituellement à leur charge.

Les conditions mêmes dans lesquelles se régleraient les sinistres étaient également de nature à laisser aux clients de l'Etat de sérieuses appréhensions. La détermination des risques de guerre donne, en effet, lieu à des contestations délicates; il est possible de les éviter, lorsqu'on est assuré auprès de compagnies privées, en s'adressant aux mêmes assureurs pour couvrir les deux sortes de risques et, si les compagnies sont différentes, en provoquant une entente amiable ou un arbitrage entre les intéressés. A l'égard de l'Etat, ces accommodements n'existent

plus ; la crainte qu'ont les fonctionnaires de prendre des responsabilités de cette nature et, peut être aussi, les règles de la comptabilité publique s'opposent à la conclusion de transactions ; l'arbitrage n'est pas non plus admis, en France, par une interprétation, à notre avis erronée, des articles 83 et 1004 du Code de procédure civile ; ce sera donc le procès, avec ses lenteurs, ses frais, et le danger aussi d'être jugé, à l'égard de l'Etat, par des tribunaux administratifs dont l'appréciation sera peut-être différente de celle des tribunaux judiciaires, seuls compétents en ce qui concerne les assureurs des risques ordinaires de navigation (1).

1. Cet inconvénient de la pluralité des juridictions compétentes est apparu, d'une manière saisissante, au cours de la guerre de Crimée, à l'occasion de la célèbre affaire de l'*Iris*. Il s'agissait d'un navire que son propriétaire avait fait assurer, par une compagnie privée, contre les risques ordinaires de navigation, et qu'il avait frété à l'Administration de la guerre, laquelle prenait les risques de guerre à sa charge. Le 14 novembre 1854, l'*Iris* fut jeté, par une tempête, près d'un des forts de Sébastopol où les Russes s'en emparèrent et le détruisirent.

Le propriétaire du navire assigna sa compagnie d'assurances et l'Etat devant les tribunaux ordinaires qui, se déclarant incompétents à l'égard de ce dernier, décidèrent qu'il s'agissait d'un risque de guerre ; pour lequel la compagnie d'assurance ne pouvait être recherchée. Le propriétaire de l'*Iris* appela donc l'Administration de la guerre, responsable de ce risque, devant le Conseil d'Etat qui considéra que le sinistre était imputable à un risque ordinaire de navigation. L'impossibilité de traduire les assureurs des deux risques devant la même juridiction avait donc eu cet effet inique de priver de toute indemnité un assuré qui s'était fait couvrir contre tous risques.

Pour éviter de voir se reproduire l'injustice que nous venons de relater, la Commission Exécutive déclara formellement que l'Etat n'opposerait pas aux assurés l'incompétence des tribunaux de

On comprend fort bien que, dans ces conditions, les armateurs et commerçants français aient hésité à se faire assurer par l'Etat. Ils n'auraient probablement jamais eu recours à ses services s'ils n'avaient été attirés par l'une même de ses imperfections : les faibles primes qu'il demandait pour certains risques, cotés à des taux beaucoup plus élevés par le marché privé.

Cette circonstance était évidemment, dans une certaine mesure, imputable à ce fait que la Commission avait l'obligation de ne pas dépasser, pour la cotation de ses primes, le taux maximum fixé par les lois et décrets déterminant ses pouvoirs ; mais elle résultait surtout de l'inexpérience de ceux de ses membres à qui était confiée la mission d'apprécier les risques.

l'ordre judiciaire. En droit, cette déclaration n'engageait que la Commission ; en fait, elle fut ratifiée par le Gouvernement qui ne souleva jamais le conflit. On ne peut, d'ailleurs, nettement prévoir quelle aurait été, s'il avait agi différemment, la jurisprudence du Tribunal des Conflits ; car, la question de compétence ayant été soulevée par des assurés devant les tribunaux administratifs et judiciaires, tous deux ont rendu des décisions quelque peu contradictoires.

Le Conseil d'Etat a décidé, le 29 décembre 1921 (D. P. 1924.3.32), que les juridictions administratives étaient incompétentes pour connaître des litiges résultant de l'assurance facultative des risques de guerre par l'Etat français ; par contre, cette même juridiction s'est déclarée compétente, par arrêt du 23 mai 1924, (D. P. 1924.3.26), dans un procès relatif à l'assurance obligatoire, pour le motif qu'il s'agissait là d'un acte de puissance publique. Il convient de remarquer que, dans un arrêt du 31 décembre 1923 (D. P. 1924.1.102), la Chambre des Requêtes de la Cour de cassation avait statué en sens contraire dans un litige relatif à une assurance de même nature.

La profession d'assureur maritime est de celles où la compétence ne peut s'acquérir que par une longue expérience. Elle est habituellement exercée, de père en fils, par des hommes qui y consacrent leur vie entière et qui suppléent, par leur connaissance personnelle des risques, à l'impossibilité où l'on se trouve de les apprécier mathématiquement, comme en matière d'assurance sur la vie ou contre l'incendie. Or cette expérience, elle faisait évidemment défaut aux fonctionnaires de la Commission d'Etat, et beaucoup ne connaissaient les voyages dont on leur demandait l'assurance que par ce qu'ils pouvaient en voir sur la mappemonde qu'ils avaient dû emprunter, la loi n'ayant pas prévu qu'un tel instrument pût figurer dans leur mobilier administratif. Comment s'étonner que, dans ces conditions, les primes demandées par l'Etat aient été fixées avec quelque fantaisie ? Certaines se trouvaient, en effet, très au-dessous des taux usités sur les marchés de Paris et de Londres ; d'autres au, contraire, étaient beaucoup plus élevées, de sorte qu'il y avait, à tout moment, des voyages que l'Etat cotait sans trouver le moindre client tandis que, pour d'autres, on s'adressait de préférence à lui, afin de bénéficier des conditions avantageuses qu'il faisait à ses assurés.

En résumé, l'Etat en arrivait à ne plus couvrir que les mauvais risques, c'est-à-dire ceux pour lesquels il cotait une prime insuffisante, eu égard aux dangers courus.

Cette conséquence de l'assurance d'Etat, les Anglais l'avaient fort bien prévue (1) ; mais ils en prenaient philosophiquement leur parti. En France, au contraire, on considéra qu'il y avait là une véritable calamité publique, et l'on s'employa à en chercher le remède.

Lorsqu'un industriel ou un commerçant se voit distancé par ses concurrents, il cherche à les rejoindre en perfectionnant ces procédés et en réduisant le prix de sa production ainsi que de sa vente, de sorte que le libre jeu de la concurrence suscite de nombreux progrès dont bénéficie le consommateur.

L'Etat, lui, répugne à ces méthodes ; peut-être en raison de son inertie administrative, peut-être aussi par une juste conscience de son incapacité. Lorsqu'il se sent en situation d'infériorité à l'égard de ceux qui exercent la même industrie que lui, il ne s'efforce pas de les surpasser, il les supprime, et cela s'appelle instituer un monopole.

Evidemment, le Gouvernement qui procède ainsi est toujours pourvu des meilleurs intentions du monde ; il cherche uniquement le bien de ses administrés ; mais sa sollicitude est plus funeste qu'une franche hostilité, et elle fait généralement plus de victimes. Nous allons le constater, une fois de plus, en étudiant l'assurance directe par l'Etat dans son second stade : le monopole.

1. V. *supra*.

Pour justifier l'érection en monopole de l'assurance des risques de guerre, on prétendait, comme nous l'avons remarqué en étudiant le système français (1), qu'un tel procédé permettrait d'abaisser le taux des primes sans dommage pour l'Etat, car ce dernier, répartissant sa garantie sur l'ensemble de la flotte française, organiserait plus scientifiquement son assurance, et serait exposé à moins de dangers que lorsqu'il n'en couvrirait qu'une partie. Le Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine Marchande expliquant, le 13 mars 1917, à la Chambre des députés, l'économie du système s'exprimait, en effet, en ces termes (2) :

« La loi du grand nombre, capitale en matière
 « d'assurance, ne joue pas. L'Etat, pendant le mois
 « où les opérations d'assurances ont été le plus
 « actives, c'est-à-dire en janvier dernier, a garanti
 « environ 200.000 tonnes; il est donc resté, pendant
 « ce même mois de janvier, environ 900.000 tonnes
 « qui se sont partagées entre les 118 compagnies
 « d'assurances et les armateurs restant leurs propres
 « assureurs.

« Comme conséquence de cette dissémination des
 « risques, une élévation trop rapide du taux des
 « assurances s'est développée; hausse tellement
 « importante que le Gouvernement a jugé indispen-
 « sable de saisir le Parlement d'une mesure qu'il

1. V. *supra*.

2. J. C., 14 mars 1917, débats parlementaires, p. 787, 2^e colonne.

« considère comme le véritable remède à ce mal...
 « Je vous ai indiqué le mal, je vous ai placé en face
 « de la situation à laquelle il s'agit de remédier.
 « Quel est le remède proposé ? C'est la concentration
 « entre les mains de l'Etat de tous les risques dissé-
 « minés, au moyen de l'assurance obligatoire par
 « l'Etat. »

C'est donc une amélioration technique du fonctionnement de l'assurance qui était recherchée dans l'institution du monopole et qui justifiait, aux yeux de ses promoteurs, tous les inconvénients qu'une semblable organisation devait susciter à tous égards.

En réalité, cette conception, qui dénote chez ses auteurs l'ignorance des principes fondamentaux de l'assurance, était complètement erronée, de sorte que le monopole, survenant avec tout le cortège de difficultés et de charges dont il est habituellement accompagné, n'apportait même pas la légère compensation qu'on attendait de lui. M. Paul Hunziker, courtier-juré d'assurances, l'a démontré d'une manière saisissante dans une note à laquelle nous avons déjà fait allusion (1), et qu'il a rédigée, en mars 1917, pour les Commissions du Sénat qui examinaient alors le projet de loi sur l'assurance obligatoire. Voici en quels termes il s'exprime à cet égard : « L'assurance
 « repose, comme on l'a fait remarquer, sur des
 « moyennes, sur la loi des grands nombres. Mais on

1. V. *suprà*.

« on a oublié de dire ceci, c'est qu'il faut que tous
 « ces nombres soient égaux. Tout l'art de l'assu-
 « rance consiste à « égaliser ses pleins » ; autrement
 « dit, à conserver, sur des risques comparables,
 « exactement la même somme. Si trois navires sur
 « cent sont torpillés, la prime de 3 0/0 ne sera adé-
 « quate que si l'assureur, ou l'Etat, assure la même
 « somme sur chacun de ces risques ; autrement, les
 « sinistres peuvent précisément se produire sur les
 « navires où il a les plus gros engagements, ce qui
 « faussera absolument ses moyennes. C'est cette
 « égalité des pleins qui permet à l'assureur de faire
 « des bénéfices bien que n'étant pas intéressé sur tous
 « les risques. L'Etat croit, en étant intéressé sur
 « tous les risques, pouvoir abaisser sa moyenne, il
 « se trompe, parce que tous les risques n'ont pas
 « la même valeur et que, le jour où il paiera 15 mil-
 « lions sur un seul risque, peu importe s'il perçoit
 « la prime sur tous les navires dont la très grande
 « majorité ne dépasse pas deux millions ; il sera
 « néanmoins en perte. »

L'Etat ne devait donc trouver aucun bénéfice dans l'institution du monopole qui, par contre, préjudiciait gravement aux intérêts de tous. Nous ne voulons pas désigner ainsi les seules compagnies d'assurances ; il est certain qu'en supprimant une branche importante de leur activité, on leur occasionnait un dommage considérable dont le législateur connaissait la réalité ; mais les assurés eux-

mêmes qu'il prétendait favoriser, leur situation allait-elle se trouver améliorée par l'institution du monopole ? Nullement ; on leur promettait peut-être une réduction du taux de la prime qui aurait, d'ailleurs, pu leur être consentie avec l'ancien système d'assurance, mais de quelles charges ce petit avantage allait-il être payé par eux ! Tous les inconvénients, exposés précédemment, et qui les avaient détournés de l'assurance d'Etat quand elle était facultative, ils allaient se les voir imposer. Plus de libre discussion des valeurs d'assurance ou des clauses de la police ; plus d'arrangements amiables en cas de sinistre, plus de libre emploi de l'indemnité d'assurance qui devait être obligatoirement affectée au rachat d'un autre navire ; plus, enfin, de possibilité de mettre un terme à l'assurance si le risque venait à disparaître, car nous avons vu comment, après l'armistice, les propriétaires de bateaux durent, pendant une année encore, continuer à payer des primes qui, en raison de la suppression presque absolue du risque, présentaient le caractère d'un véritable impôt. La situation des armateurs ne se trouvait donc guère améliorée et, pour comprendre qu'ils eussent accepté un tel régime, il faut se rappeler que l'on était en guerre, à une époque où l'Etat disposait de pouvoirs discrétionnaires sur toutes les richesses du pays. Les armateurs, menacés d'une réquisition générale, qui se réalisa d'ailleurs en 1918, ne pouvaient donc considérer le monopole des assurances que comme un

moindre mal dont il convenait de s'accommoder.

L'Etat se rendit parfaitement compte de cet état d'esprit, et c'est uniquement pour ce motif qu'il limita aux navires seuls l'exercice de son monopole.

Les navires, en effet, ne peuvent éviter l'action de l'Etat ; ils sont immatriculés sur les registres de la douane, et il est, par suite, facile de les connaître et d'en imposer l'assurance à leurs propriétaires. Les cargaisons, parcontre, qu'elles soient importées ou exportées, échappent à l'emprise du Gouvernement, car leur propriété, leur assurance, et leurs conditions d'expédition dépendent de conventions conclues avec des étrangers sur lesquels l'Etat ne peut exercer aucune action.

Si la marchandise a été vendue C. A. F. (Coût, Fret, Assurance), le contrat de transport ainsi que l'assurance incombent au vendeur qui les conclut dans son propre pays ; si, au contraire, c'est aux conditions F. O. B. (Franco-Bord) que la vente a été conclue, c'est l'acheteur qui devra se charger de ces opérations. On comprend facilement que, dans ces circonstances, si l'Etat avait voulu imposer son monopole aux commerçants français, ces derniers eussent pu y échapper d'une façon absolue en vendant F. O. B., et en achetant C. A. F., de manière à ce que l'assurance fût toujours conclue en pays étranger. C'est ce qui détermina le Parlement à abandonner une réforme qu'il savait inapplicable.

Le monopole ne nous paraît donc pas être un pro-

grès sur l'assurance libre pratiquée auparavant par l'Etat ; il ne lui apporte aucune amélioration technique, puisqu'il ne permet pas l'égalisation des pleins, seule base scientifique de l'assurance ; par contre il aggrave la situation des armateurs, qui se voient imposer ses imperfections, et il est inopérant à l'égard des propriétaires de marchandises qui, par le jeu des contrats C. A. F. et F. O. B., ont la possibilité de se faire librement couvrir en pays étranger.

II. — La création ou la subvention par l'Etat de compagnies privées effectuant l'assurance des risques de guerre.

Lorsque le Gouvernement ne veut pas assumer directement la garantie des risques de guerre, il peut aider, à cet égard, ses nationaux par l'organisation de compagnies qu'il subventionne, ou même dont il fournit intégralement le capital social, et qui ont pour mission de couvrir, à des taux raisonnables, les risques de guerre.

Ce procédé offre le grand avantage de ne gêner, ni les assureurs, ni les assurés. Les premiers ne se voient, en effet, opposer qu'un concurrent disposant des mêmes moyens qu'eux, et dont l'action les stimule sans leur porter préjudice ; quant aux seconds, ils n'ont plus à craindre les méthodes rigides et souvent vexatoires de l'Administration ; ils traitent

avec une organisation commerciale soumise aux mêmes règles que les autres compagnies d'assurances, et leur offrant cependant des conditions parfois plus avantageuses. L'Etat, enfin, y trouve également son bénéfice ; au lieu de contracter, par l'assurance des risques de guerre, des obligations indéterminées et qui, à tout moment, sont susceptibles de détruire l'équilibre de ses budgets, il affecte à la garantie des risques un capital qui, une fois distrait de son patrimoine général, constitue la limite de sa responsabilité.

Malheureusement, ce système des compagnies d'Etat présente aussi de nombreux inconvénients qui sont, d'ailleurs, les conséquences inévitables des qualités que nous lui avons reconnues. S'il ne produit, en effet, aucune gêne dans le marché des assurances, il ne lui apporte, par ailleurs, qu'un concours relativement restreint. Lorsque la compagnie comporte, ce qui fut le cas pour la *Deutsche Seeversicherung-Gesellschaft*, des capitaux apportés par des particuliers, elle est paralysée par leur intervention, et l'obligation de ménager leurs intérêts ; si, comme on le fit pour la *Versicherungs-Bank*, c'est le Gouvernement qui fournit l'intégralité de l'actif, la nécessité de conserver ce fonds social, qui constitue le seul gage des assurés, l'oblige à une prudence incompatible avec la mission qu'il a assumée. Enfin, les assurés, s'ils n'ont plus à craindre les inconvénients résultant d'une gestion administra-

tive, ne bénéficient pas, du moins, de la sécurité que leur offrirait l'intervention directe de l'Etat ; au lieu d'avoir pour gage, comme en cette dernière hypothèse, l'ensemble des richesses du pays, ils voient leur garantie limitée à un capital social nécessairement peu considérable eu égard à la gravité et à l'importance des risques couverts.

L'organisation de compagnies d'Etat est donc une idée intéressante, mais elle n'apporte qu'une solution incomplète au problème qui se pose pour tous les gouvernements quand la survenance d'un conflit vient désorganiser, chez eux, le marché de l'assurance des risques de guerre.

III. — La réassurance par l'Etat des risques de guerre

La réassurance est le dernier des modes d'intervention qui furent utilisés par l'Etat, pendant le conflit européen, pour la garantie des risques de guerre.

Ce procédé semble, à première vue, très supérieur à ceux que nous avons précédemment étudiés, car il permet au Gouvernement d'exercer une action efficace sur le cours des primes sans jeter aucune perturbation dans le marché des assurances. Les armateurs et les propriétaires de marchandises peuvent continuer à s'adresser à leurs compagnies habituelles qui voient leurs affaires s'accroître dans des proportions considérables et sont en mesure

d'accepter, à des taux raisonnables, toutes les assurances qu'on leur demande de couvrir puisqu'elles ont la certitude de pouvoir se faire relever par l'Etat de leur garantie. Le Gouvernement, lui-même, voit son rôle simplifié : il n'a plus à entrer en rapports directs avec le client pour l'établissement de la police, la fixation des primes et le règlement des indemnités dues ; son rôle se borne à la centralisation des contrats ainsi que des dispaches de sinistres et à l'établissement périodique de comptes de compensation faisant ressortir, à son crédit ou à son débit, un solde global qu'il verse ou qu'il reçoit. Le personnel effectuant ces opérations peut donc être de peu d'importance ; de plus, sa technicité est moins nécessaire que s'il s'agissait d'assurances directes. Enfin, le système de la réassurance doit permettre à l'Etat de mieux organiser sa garantie en la répartissant sur l'ensemble des risques du pays, et d'obtenir ainsi, d'une manière bénévole, ce qu'il a, chez certaines nations, cherché à imposer par l'institution d'un monopole à son profit.

Cependant, il ne faut pas se dissimuler qu'à certains égards, le procédé de la réassurance n'est pas sans présenter de réels dangers, tant pour l'Etat que pour les Compagnies d'assurances. C'est qu'en effet, la réassurance est une convention supposant la plus entière confiance entre les contractants. Il faut que le réassureur paye sur simple présentation des quittances établissant que l'assureur a réglé le dom-

mage, et il importe, d'autre part, que l'assureur soit certain de cette indemnisation ultérieure pour consentir à faire l'avance d'une indemnité qui ne doit pas rester à sa charge. Une telle confiance existerait-elle entre l'Etat et les compagnies privées ? On peut en douter, et le gouvernement anglais s'est bien rendu compte de cette difficulté quand il a organisé sa garantie contre les risques de guerre. Il n'a, en effet, adopté le système de la réassurance que pour les corps de navires, parce que leur assurance était effectuée, pour l'ensemble de la Grande-Bretagne, par dix Clubs bien connus de lui, et à la direction desquels il se faisait représenter par un délégué spécial. Pour les cargaisons, au contraire, dont plusieurs centaines de Compagnies se partageaient l'assurance, il avait estimé qu'un tel système n'était plus possible, à moins de faire un choix, nécessairement arbitraire, entre les assureurs ; et c'est directement qu'il avait offert sa garantie par l'entremise d'un Bureau d'Etat.

Mais, si les gouvernements ont quelques inconvénients à craindre en organisant la réassurance des risques de guerre, ce procédé présente de plus grands dangers encore pour les Compagnies d'assurances privées qui deviennent ses assurées ; elles subissent, en effet, tous les défauts que nous avons précédemment reconnus à l'assurance d'Etat : leurs conventions avec les propriétaires de navires ou de marchandises ne peuvent être librement débattues ; la prime n'est plus à leur discrétion ; le règlement

des sinistres est subordonné à la décision de l'Administration et, en cas de contestation, c'est la perspective de procès longs, coûteux, et peut être évoqués par une juridiction d'exception. Ces inconvénients peuvent être atténués, en pratique ; ils n'en subsistent pas moins, et on ne peut, pour ce motif, considérer la réassurance d'Etat comme un système susceptible de résoudre parfaitement le problème de l'assurance des risques de guerre.

CHAPITRE III

DÉTERMINATION DU SYSTÈME D'ASSURANCE PAR L'ÉTAT DES RISQUES DE GUERRE SUS- CEPTIBLE DE DONNER LE MIEUX SATISFAC- TION AUX INTÉRESSÉS

Le bref aperçu que nous venons de donner des divers modes d'intervention de l'Etat dans l'assurance des risques de guerre nous a permis de constater que, si cette intervention est, à certains égards, nécessaire, elle suscite, sous toutes ses formes, de réelles difficultés. C'est un des nombreux maux qui accompagnent inévitablement la guerre, et seule la comparaison, toute à son avantage, avec les autres fléaux qui lui font cortège permet de considérer comme supportable cette mesure que l'on qualifierait d'odieuse en d'autres temps.

Cependant, il y a des degrés dans le mal et, si nous ne croyons pas possible d'arriver, en cette matière, à une solution qui donne une absolue satisfaction aux intéressés, il est facile d'éviter les erreurs qu'a révélées la dernière guerre, et d'imiter, au contraire, certaines des initiatives heureuses qu'elle a suscitées ; cherchons donc, à la lumière de ces expériences, comment devrait être conçu le système sus-

ceptible de répondre le mieux aux desiderata de tous.

Il convient, tout d'abord, de déterminer les directives dont le Gouvernement doit s'inspirer pour l'organisation de son assurance.

La première, et qui a été vivement mise en lumière par la Commission anglaise, c'est d'apporter la moindre perturbation possible, tant chez les assureurs que parmi les assurés. L'Etat est de ces amis dangereux qui, tels l'ours de la fable, vous écraseraient volontiers d'un pavé pour vous débarrasser d'une mouche ; avant que de lui demander secours, il est donc toujours prudent d'acquérir la certitude que son intervention ne vous sera pas nuisible.

Indépendamment de ce but purement négatif, l'intervention de l'Etat doit avoir une cause positive, constituant sa justification ; c'est l'aide qu'il lui faut apporter à tous ses nationaux ou à certains d'entre eux. Les heureux bénéficiaires de cette sollicitude différeront, d'ailleurs, suivant les pays ; nous avons vu comment, en Angleterre, on chercha surtout à favoriser les armateurs, en France, les importateurs de marchandises, en Grèce, les exportateurs de raisins secs, etc... D'une façon générale, on s'employa surtout à éviter une hausse exagérée des primes cotées par le marché privé et telle doit être, à cet égard, l'unique préoccupation du Gouvernement en temps de guerre.

La troisième directive devant déterminer l'organi-

sation par l'Etat de l'assurance des risques de guerre, c'est que son intervention en la matière ne constitue pas une charge pour le budget, tout en ne lui procurant par ailleurs aucun bénéfice.

En France, où l'on avait théoriquement répudié tout profit par une répartition du boni éventuel que les intéressés attendent encore aujourd'hui, on se préoccupa surtout de ne pas être en déficit, et les excédents de recettes réalisés prouvent bien que l'on éleva exagérément le taux des primes. En Angleterre, au contraire, c'est le désir d'éviter tout bénéfice qui domina, et il fut d'ailleurs, comme nous l'avons constaté, pleinement réalisé.

Il nous semble qu'il faut même aller plus loin dans cette voie, et que la crainte d'un excédent de dépenses ne doit pas être de nature à influencer le Gouvernement pour la cotation de ses primes. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'au cours de la dernière guerre, les divers Etats belligérants se sont reconnus responsables, à l'égard de leurs nationaux, de tous les dommages matériels que ces derniers avaient éprouvés du fait des hostilités et qui, jusqu'alors, ne donnaient lieu à aucune indemnité. Cette garantie, qui constituait une véritable assurance contre les risques de guerre, ne comportait, en ce qui concerne les biens terrestres, le versement d'aucune prime; elle restait donc entièrement à la charge du Gouvernement, sauf son recours, généralement illusoire, contre l'ennemi. Pour les biens maritimes, au contraire,

l'Etat ne couvrait pas les risques de guerre sans contre-partie ; les armateurs et les propriétaires de marchandises lui payaient une prime ; ce fut donc, à notre avis, une injustice que d'exiger qu'elle correspondit nécessairement aux risques couverts, alors que ces risques étaient gratuitement garantis pour toutes les richesses terrestres de la nation. Ainsi que l'exposait, fort justement, le Comité des Armateurs de France, dans une note qu'il fit établir, le 22 mars 1917, pour le Sénat examinant la loi sur l'assurance obligatoire (1).

« C'est précisément là qu'une modification pro-
 « fonde du statut de l'assurance d'Etat est néces-
 « saire. Si l'on veut que, conformément au but qui
 « lui a été assigné, elle assure l'alimentation natio-
 « nale, il ne faut plus qu'elle soit tenue, par les
 « conditions essentielles de son fonctionnement, de
 « proportionner aux risques couverts le montant de
 « ses taux. Il faut, au contraire, fixer un maximum
 « forfaitaire du taux des primes, qui constitue la
 « limite au delà de laquelle l'Etat prendra complète-
 « ment à sa charge le risque de guerre. »

Examinons, maintenant, en nous inspirant des trois principes que nous venons d'énoncer, les divers modes d'interventions de l'Etat dans l'assurance des risques de guerre,

Le premier de nos principes nous incitera à écar-

1. Comité Central des Armateurs de France, Circ. n° 1001, du 1^{er} août 1917, p. 20.

ter le monopole, qui constitue une cause certaine de préjudice, tant pour les assureurs qu'à l'égard des assurés. Le second justifiera l'élimination des compagnies d'Etat, car, si ce procédé discret a le double avantage de ne gêner personne et d'éviter au Gouvernement des préoccupations d'ordre budgétaire, son efficacité laisse par contre à désirer, et il ne peut guère suffire qu'à des pays où les besoins d'assurance sont peu importants.

Restent les deux systèmes de la réassurance et de l'assurance directe ; le premier est évidemment le plus séduisant, mais son application soulève, comme nous l'avons exposé précédemment, de sérieuses difficultés d'ordre pratique lorsque les risques sont souscrits en premier lieu par un grand nombre de compagnies, ce qui est le cas dans la plupart des pays maritimes. En Angleterre, même, où l'on se trouvait, en raison de l'existence des Clubs, dans des circonstances particulièrement favorables pour l'institution d'une réassurance d'Etat, en ce qui concerne les navires, ce système a incontestablement donné de moins bons résultats que celui de l'assurance directe qui y fut utilisé pour la garantie des marchandises. C'est donc l'assurance directe, sans monopole, qui nous paraît devoir donner le mieux satisfaction à tous ; mais il convient que son organisation soit étudiée de manière à éviter les principaux inconvénients que nous lui avons reconnus.

C'est ainsi que, pour ne pas entraver le fonctionnement des compagnies d'assurances maritimes, l'Etat ne devra pas assurer au-dessous d'un taux de prime minimum établi en tenant compte des cours moyens du moment; de cette manière, dont nous avons vu les excellents résultats en Angleterre, les compagnies privées continueront à couvrir les voyages normaux, et c'est seulement pour les navigations dangereuses, assurées à des taux trop onéreux par le marché privé, que le Gouvernement offrira sa garantie.

Pour que son action devienne efficace, il sera nécessaire que l'Etat, déjà limité par un minimum pour la cotation de ses primes, le soit également par un maximum raisonnable. S'il cherchait, en effet, uniquement à proportionner sa prime aux risques courus, il agirait comme le font les compagnies d'assurances, et son intervention ne serait nullement utile; pour la justifier, il faut qu'il apporte une aide réelle aux assurés, dût-il en résulter pour son budget un déficit qui, nous l'avons vu, le laisserait dans une situation beaucoup plus favorable que s'il s'agissait des dommages de guerre terrestres qu'il couvre gratuitement.

En vue d'éviter tous les inconvénients de l'assurance d'Etat relativement à la détermination des conditions de police et au mode de règlement des sinistres, il nous semble que cette assurance devra être gérée par un organisme composé de techniciens

ainsi que d'assurés, et où l'Administration n'aura qu'une mission de contrôle. La création, en France, de la Commission de la Marine Marchande (1) était, à cet égard, une idée intéressante, bien qu'incomplètement réalisée. La Commission que nous envisageons ne devra pas, en effet, comme celle de la Marine Marchande, avoir un rôle uniquement consultatif ; il conviendra qu'elle dirige effectivement l'exploitation de l'assurance.

Enfin, l'assurance d'Etat devra être organisée d'une manière plus scientifique, et il faudra, notamment, que l'on répartisse les risques d'une façon plus régulière en faisant usage de la réassurance. L'Etat pourra s'adresser, à cet effet, aux compagnies nationales pour tous les risques qu'il couvre moyennant une prime adéquate et nous avons vu comment, en France, une tentative en ce sens n'échoua que par la mauvaise volonté et l'incompréhension de la Commission de la Marine Marchande ; quant aux mauvais risques, assurés avec une prime moindre que celle qu'ils comporteraient réellement, ils pourront faire l'objet de réassurances entre les gouvernements alliés participant à un même conflit. C'est qu'en effet le jeu des alliances, des sympathies, et surtout des intérêts donne maintenant aux guerres une extension qu'elles n'avaient pas jusqu'à nos jours. Autrefois, on combattait entre provinces ; puis survinrent des luttes entre nations ; maintenant,

nous en sommes au stade des guerres entre groupes de peuples, en attendant celui des conflits entre continents. Ces circonstances doivent, à notre avis, êtres prises en considération lorsqu'il s'agit d'organiser l'assurance des risques de guerre.

Dans une guerre générale, chaque peuple perd quelque peu de sa personnalité propre; il y a, entre nations alliées, mises en commun des forces militaires, des approvisionnements, des ressources; pourquoi ne répartirait-on pas, de même manière, les risques courus? Quelques essais, d'ailleurs pleinement couronnés de succès, ont été tentés en ce sens, au cours de la dernière guerre; c'est ainsi que l'Angleterre s'est chargée d'assurer les navires belges ainsi que leurs cargaisons; qu'elle a également assumé, pour le compte de l'Italie et de la France, l'assurance des navires norvégiens, puis de tous les navires neutres affrétés par ces deux pays; qu'elle a enfin garanti, pour le Gouvernement français, les transports de charbon qui lui étaient destinés. En Allemagne, également, nous avons vu, à maintes reprises, les compagnies d'Etat effectuer des assurances pour le Gouvernement autrichien. Tous les pays intéressés n'ont eu qu'à se féliciter de cette mise en commun des assurances; et il nous semble qu'en lui donnant une extension plus grande, on parviendrait, par une meilleure répartition des risques, à créer une forme plus scientifique de l'assurance d'Etat.

Telles sont les quelques idées que nous suggère l'étude de l'assurance des risques de guerre au cours du dernier conflit européen. Nous ne croyons pas nécessaire de les exprimer autrement que par le simple exposé que nous avons fait. A si peu de distance du terrible fléau dont les conséquences pèsent encore lourdement sur tous les peuples, il nous est, en effet, pénible d'envisager ce qui pourrait advenir s'il apparaissait à nouveau ; et puis, on fait difficilement œuvre constructive sur une base de destruction ! Nous nous en tiendrons donc à ce schéma, en exprimant ardemment le vœu que notre modeste étude ne puisse jamais offrir qu'un intérêt rétrospectif.

Vu, bon à imprimer :
Le Président de la Thèse.

G. RIPERT

Vu :
Le Doyen de la Faculté,
 BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. LAPIE

BIBLIOGRAPHIE

I. — AUTEURS

ALLEMAGNE

Brüders (Dr Paul). — Die Geschichte der staatlichen Transportversicherungs-Gesellschaften in Deutschland. Berlin, 1924 ; éd. des Internationalen Transportversicherungs-Verbandes.

ANGLETERRE

Douglas Owen. — Déclaration of war. Londres, 1889 ; Stevens and Sons.

ETATS-UNIS

Gephart (William). — Effects of the war upon insurance. New-York, 1918 ; éd. Carnegie Endowment for International Peace.

FRANCE

Allaert (Paul). — De l'assurance des risques de guerre. Thèse Paris, 1909 ; éd. Arthur Rousseau.

Ancely. — Théorie et pratique des opérations d'assurance, 2^e éd. Paris, 1906, Arthur Rousseau.

Aubert (Octave). — L'assurance des corps de navires (l'Ouest-Eclair du 18 avril 1917).

Andouin (Emile). — De quelques questions relatives à l'assurance des risques de guerre. Clunet, 1904, p. 1025).

— Des principales clauses relatives à l'assurance des risques de guerre (ibid , 1905, p. 146).

— L'assurance contre les risques de guerre et la navigation sans feux, ou en convoi, pendant la guerre de 1914-1918 (Rev. In. Dr. Marit, t. XXXIII, p. 1 et 239).

Bellom (Maurice). — Le Monopole de l'assurance maritime (Argus du 5 novembre 1916).

— L'obligation en matière d'assurance des risques de guerre (Economiste Français, 28 avril 1917, p. 539 ; et 12 mai 1919, p. 616).

Devinck (René). — Rôle social et politique de l'assurance après la guerre (La Revue, 15 décembre 1918).

Gros (Ferdinand). — L'assurance. Paris, 1920 ; éd. du Bureau d'Organisation Economique.

Guillon (André). — La vérité sur les débuts du monopole des assurances en Italie ; éd. Librairie des assurances et des assurés.

Lacoste (Charles). — L'assurance des risques de guerre par l'Etat (Extrait du Bulletin de la Société Industrielle de Rouen, n° 2 de mars et avril 1917).

Lambert (William). — Le monopole des assurances. Paris, 1910, éd. Berger-Levrault.

Levasort. — Le monopole des assurances. Paris, 1910, Marchal et Godde.

- Monchrestien*. — Le monopole des assurances. Paris, 1924, éd. Société d'Etudes et d'Informations Economiques.
- Nouïon (Georges de)*. — Le monopole des assurances. Paris, 1918, éd. Stern.
- Porée (Marcel)*. — Le risque de guerre et l'assurance maritime. Thèse Paris, 1905, éd. Belin Frères.
- Ripert (Georges)*. — L'assurance par l'Etat des risques de guerre maritimes (Revue Politique et Parlementaire du 10 mai 1917, p. 213).
- Schonfeld (Jean)*. — Le risque de guerre en matière d'assurance maritime. Thèse Paris, 1916, éd. Dalloz.
- Verneaux (René)*. — L'assurance des risques de guerre. Clunet, 1898, p. 467.
- Wahl (Albert)*. — Droit civil et commercial de la guerre, t. IV, n° 2762.

ITALIE

- Magaldi (Vincenzo)*. — Il monopole delle assicurazioni (Rassegna della Previdenza Sociale, n° 11 de novembre 1921, p. 34).

II. — REVUES

ANGLETERRE

- Economic World*, t. XI, p. 258; t. XII, p. 435; t. XIII, p. 708; t. XVI, p. 348.
- Fairplay*, collection des années 1914 à 1919, passim.

Lloyd's List and Shipping Gazette, collection des années 1914 à 1918, passim.

Times, n° du 19 janvier 1917 : Annual, commercial and financial report.

FRANCE

Argus (l'), collection des années 1914 à 1918, passim ; v. aussi supra : Bellom.

Clunet (Journal de Droit International privé), v. supra Audouin et Verneaux.

Comité Central des Armateurs de France, Circulaires : 908, du 10 septembre 1914 ; 916, du 12 décembre 1914 ; 924, du 15 avril 1915 ; 931, du 30 juin 1915 ; 939, du 25 octobre 1915 ; 950, du 21 février 1916 ; 957, du 31 mars 1916 ; 969, du 6 juillet 1916 ; 978, du 28 octobre 1916 ; 985, du 20 janvier 1917 ; 1.001, du 1^{er} août 1917 ; 1.004, du 31 août 1917 ; 1.011, du 21 octobre 1917 ; 1.025, du 21 février 1918 ; 1.031, du 10 avril 1918 ; 1.055, du 3 octobre 1918 ; 1.112, du 12 mai 1920 ; 1.116, du 2 juin 1920 ; 1.166, du 26 février 1922.

Economiste Français (l'), v. supra, Bellom.

Ouest Eclair (l'), v. supra, Aubert.

Revue (la), v. supra, Devinck.

Revue Internationale du Droit Maritime, v. supra, Audouin.

Revue Politique et Parlementaire, v. supra, Ripert.

ITALIE

Rassegna della Previdenza Sociale, v. supra Magaldi.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.....	7

PREMIÈRE PARTIE

LE SYSTÈME FRANÇAIS ET LES SYSTÈMES ÉTRANGERS QUI S'Y RATTACHENT

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le système français. Première</i>	
<i>période : l'assurance facultative</i>	11
Le décret du 11 août 1914. La Commission Exécutive	12
Le décret du 13 août 1914. L'assurance d'Etat.....	13
Assurance des corps de navires	14
Assurance des marchandises ou facultés.....	16
Critiques suscitées par le décret du 13 août 1914. Doléances des armateurs	17
Le décret du 12 novembre 1914. L'assurance de la baraterie de patron.....	20
Régularisation de la situation. Loi du 10 avril 1915. Le partage des bénéfices résultant des opérations d'assurances.....	25
L'année 1916. Le décret du 7 novembre 1916.....	32

L'année 1917. Lois des 25 janvier et 27 février 1917. Elévation du taux des primes.....	34
CHAPITRE II. — <i>Le système français. Deuxième période : l'assurance obligatoire</i>	
La loi du 19 avril 1917. Discussion dans les Commissions. Débats à la Chambre et au Sénat. L'assurance obligatoire des cargaisons.....	40
Le fonctionnement de la loi du 19 avril 1917. La Commission de la Marine Marchande.....	59
Premières difficultés. L'assurance des navires de moins de 500 tonneaux. L'obligation de l'assurance par l'Etat. La valeur d'assurance.....	65
La réassurance des risques couverts par la Commission.....	69
Les risques de séjour à Port-Saïd.....	70
La fin de l'année 1917. Barème des valeurs d'assurance des navires. Le taux du courtage	74
L'année 1918. L'armistice. Le décret du 15 novembre 1918. Réduction du taux des primes.....	77
L'année 1919. Le décret du 20 janvier 1919. Réduction du taux des primes. Loi du 10 octobre 1919. Fin de l'assurance obligatoire. Projet de loi sur l'obligation de remployer l'indemnité d'assurance.....	78
CHAPITRE III. — <i>Le système français. Liquidation des comptes. Résultats financiers de l'opération. Appréciation d'ensemble</i>	
	82
CHAPITRE IV. — <i>Les systèmes étrangers d'assurance</i>	

<i>par l'Etat des risques de guerre assimilables</i>	
<i>au système français</i>	91
Le Danemark.....	92
L'Espagne.....	95
Les Etats-Unis.....	96
La Norvège.....	104
La Suède.....	108

DEUXIÈME PARTIE

LE SYSTÈME ALLEMAND ET LES SYSTÈMES ÉTRANGERS
QUI S'Y RATTACHENT

CHAPITRE PREMIER. — <i>La Deutsche Seeversicherungsgesellschaft</i>	113
La situation de l'assurance des risques maritimes de guerre, en Allemagne, au début des hostilités. Nécessité d'une intervention de l'Etat..	113
La Deutsche Seeversicherungsgesellschaft. Sa fondation. Son fonctionnement.....	117
Résultats financiers.....	125
CHAPITRE II. — <i>La Deutsche Versicherungsbank</i>	126
Insuffisance de la Deutsche See versicherungsgesellschaft pour les assurances devant comporter, dans l'intérêt du pays ou de l'Etat, des primes spécialement réduites. Les voyages en Baltique. Les transports intéressant les organisations d'Etat. Les assurances sur préjudice de la flotte auxiliaire du Reich. Nécessité de la fondation d'une autre Compagnie d'Etat.	126

La Deutsche Versicherungsbank. Sa fondation. Son fonctionnement.....	131
CHAPITRE III. — <i>Appréciation d'ensemble. Influence exercée par les compagnies d'Etat sur le marché des assurances. Organisation et gestion des divers « Pools ».....</i>	
Pool des réassurances.....	139
Pool des excédents de contributions d'avaries communes et des excédents de dépenses.....	142
Pool de représailles.....	143
Pool des polices des organisations de guerre.....	145
CHAPITRE IV. — <i>Les systèmes étrangers d'assurance par l'Etat des risques de guerre assimilables au système allemand (Grèce).....</i>	146
	152

TROISIÈME PARTIE

LE SYSTÈME ANGLAIS ET LES SYSTÈMES ÉTRANGERS
S'Y RATTACHANT

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le plan anglais d'assurance par l'Etat des risques de guerre.....</i>	
Organisation de la Commission chargée de créer, en Angleterre, l'assurance par l'Etat des risques de guerre.....	157
Le rapport de la Commission. Directives dont il est inspiré. Principales divisions.....	160
Assurance des corps de navires. Généralités...	162
Assurance des navires ayant commencé leurs voyages avant la déclaration de guerre.....	164

Assurance des navires commençant leurs voyages après la déclaration de guerre.....	167
Assurance des marchandises. Généralités.....	172
Assurance des cargaisons ayant commencé leurs voyages avant la déclaration de guerre.....	173
Assurance des cargaisons ayant commencé leurs voyages après l'ouverture des hostilités.....	178
CHAPITRE II. — <i>La mise en application du plan et le fonctionnement de l'assurance d'Etat en An- gleterre</i>	185
Organisation du Bureau d'Etat. Premières modifi- cations relativement à l'uniformité des pri- mes et à leur taux. Assurance des voiliers. Garantie spéciale des vapeurs anglais se ren- dant en Hollande. Assurance des effets des marins.....	185
L'assurance d'Etat de 1915 à 1918. La garantie des risques afférents aux navires neutres. Mo- difications dans les conditions d'assurance des navires. Elévation du taux des primes. Couverture des navigations côtières et des vapeurs charbonniers. Fin de l'assurance d'Etat.....	192
CHAPITRE III. — <i>Les résultats financiers de l'assu- rance d'Etat anglaise. Appréciation d'en- semble</i>	198
CHAPITRE IV. — <i>Les systèmes étrangers d'assurance par l'Etat des risques de guerre assimilables au système anglais</i>	203

Belgique.....	203
Italie.....	207
Japon.....	213
Russie	216

QUATRIÈME PARTIE

DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS L'ASSURANCE DES RISQUES
DE GUERRE. — COMMENT IL FAUT LA CONCEVOIR, ET
SOUS QUELLE FORME ELLE DOIT SE MANIFESTER.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le risque de guerre en cas de conflit, et le marché des assurances.....</i>	219
CHAPITRE II. — <i>Appréciation critique des divers mo- des d'intervention de l'Etat dans l'assurance des risques maritimes de guerre.....</i>	224
I. — L'assurance directe, avec ou sans monopole.	224
II. — La création, ou la subvention par l'Etat de compagnies privés effectuant l'assurance des risques de guerre.....	236
III. — La réassurance par l'Etat des risques de guerre.....	239
CHAPITRE III. — <i>Détermination du système d'assurance par l'Etat des risques de guerre susceptible de donner le mieux satisfaction aux intéressés..</i>	242
BIBLIOGRAPHIE.....	251

